SEP192022_01B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：22667167 日期：2022年9月19日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名总经理兼运营经理，寻求第二优先移民分类，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士，并寻求豁免此EB-2分类所附带的职位邀请要求。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民的拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民有能力推进拟议事业；(3) 总体而言，豁免职位邀请要求及由此豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心主任驳回了申请，认定证据未能确立拟议事业的国家重要性，也未能确立豁免职位邀请要求将符合国家利益。因此，主任认定申请人未确立国家利益豁免的资格。

此事现因上诉而由本办公室审理。申请人重申其资格，主张主任未依据适当的证明标准审查证据，且决定有误。在本程序中，申请人负有确立所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即持有高级学位或同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 职位邀请豁免——

(i) 国家利益豁免……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)规定，“‘专业’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高级学位指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域的渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位。如果专业领域通常要求博士学位，外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所具备的专业知识水平。

专业指该法第101(a)(32)条所列的职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为入门最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明特殊能力个人资格的具体证据要求。申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件。

此外，尽管法规和相關法规均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请框架。在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)。Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免。另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。作为酌情事项，如申请人证明以下内容，可批准国家利益豁免：(1) 该外国国民的拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民有能力推进拟议事业；(3) 总体而言，豁免职位邀请要求及由此豁免劳工证要求将有利于美国。关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

主任未就申请人是否确立其作为持有高级学位的专业人士成员或具有特殊能力的个人的资格提供任何分析或具体认定。在上诉中，申请人指出该决定缺乏分析，特别是关于她是否符合持有高级学位的个人资格。基于目前记录，我们认定申请人未确立基础EB-2分类的资格。

A. 高级学位专业人士

为表明申请人持有符合条件的高级学位，申请必须附有“[a]官方学术记录，显示[个人]拥有美国高级学位或外国同等学位。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“[a]官方学术记录，显示[个人]拥有美国学士学位或外国同等学位，以及现任或前任雇主的信函形式的证据，显示[个人]在专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进工作经验。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

申请人提供了经济科学“t í tulo de bacharel”的证据，这是她于1993年至1999年在巴西完成学习课程后获得的。在此教育之后，申请人提交的文件表明她在控制和金融领域攻读研究生课程（“lato sensu”），并于2001年完成。记录还显示，2006年她完成了经济和能源管理专业课程（“curso de especializa ç ã o”）。此外，申请人提供了各种培训和个别课程的完成证书，例如“基本谈判”、“气体和液体财政计量”以及“管理发展项目一级”等。

为支持其符合高级学位专业人士资格的认定，申请人提供了来自[已隐去]学院[已隐去]教授的学术和经验评估。在评估的学术部分，唯一具体涉及[已隐去]的信息是[已隐去]

申请人的教育似乎仅体现为其学术项目的名称、所在大学的名称以及她完成各门课程的日期。尽管我[已隐去]表示所完成的课程和所获学分学时表明申请人教育的同等性，但我[已隐去]对申请人的课程和学分学时几乎未作解释，也未说明它们如何等同于美国教育。在此，我[已隐去]以段落形式重述了申请人学业记录中的基本信息，而未对项目添加实际分析。因此，其概括性结论不足以确立申请人教育的美国同等性。基于此，我们认定该评估在本案中证明价值甚微。此外，我们质疑[已隐去]对巴西学术体系的了解，以及其作为美国教授所具备的、能证明其有资格就巴西学位的同等性可信地发表意见的具体资质。

我们可以酌情将对外国人外国教育的评估用作咨询意见。Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)。然而，若某项意见与其他信息不符或在任何方面存疑，我们可以对该评估不予采信或给予较低权重。Id. 本案中，评估人未展示对巴西教育体系、申请人具体所在大学的具体了解，也未说明其学分学时、成绩及课程内容如何转换为美国教育。评估人也未对评估中所含结论提供充分分析或支持。因此，我们认定该评估不足以确立申请人外国教育的学术同等性。

基于记录所含信息，我们认定申请人未能依照8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)履行其确立外国教育美国同等性的举证责任。申请人应准备在其今后的任何申请中处理这一证据缺陷。尽管如此，我们查阅了AACRAO EDGE数据库，以确定申请人的外国教育是否等同于任何美国学位。AACRAO EDGE数据库是关于外国教育美国同等性的可靠资源。See generally American Association of Collegiate Registrars and Admissions Officers, Electronic Database for Global Education, https://www.aacrao.org/edge（最后访问日期2022年9月13日）。尽管该数据库反映“ titulo de bacharel ”可能是美国学士学位的外国同等学历，但并未表明研究生“ lato sensu ”是美国硕士学位的外国同等学历。相反，该数据库表明申请人可能完成了一个研究生项目，在该项目中她获得了可导向专业证书的研究生学分，但不一定导向研究生学位。Id. 此外，该数据库表明“ curso de especializacao ”是学生在某一特定学习领域可选择专攻的项目。Id. 从申请人提供的文件来看，无法明确该专攻项目是否为学位项目，也无法明确完成该项目后学生是否会获得美国高级学位的外国同等学历。

此外，所提供的证据不足以认定申请人在该专业领域拥有至少五年的渐进式学士后经验。尽管雇佣信表明申请人拥有超过五年的学士后雇佣经验，但这些信件仅列出申请人所任职位名称。由于信件未讨论申请人的职责，无法认定申请人的工作具有渐进负责的性质。举例而言，一封信函称申请人自2001年至2013年在同一职位工作。因此，仅凭职位名称无法明确其工作具有渐进性质，尤其是该信函表明她在该雇主处的整个任职期间一直留在同一职位

在该雇主处。因此，我们无法认定申请人拥有高级学位，也无法认定申请人的美国学士学位外国同等学历之后有五年渐进式学士后经验。

B. 特殊能力个人

我们审查了全部记录，并已考虑申请人作为特殊能力个人的资格。我们认定申请人未满足六项标准中的至少三项，因此无需进行最终实质审查。据此，申请人不符合特殊能力个人的资格。尽管我们可能未逐项讨论每份证据，但我们已审查并考虑了每一项证据。

显示该外国人拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构所授予的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学业记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)

尽管记录中的学业文件结合AACRAO EDGE数据库中的信息足以认定申请人完成了等同于美国学士学位的教育，但记录并未显示申请人在所主张的特殊能力领域获得该学位。申请人拟从事综合与运营管理。基于目前构建的记录，我们无法认定其经济学学士学位与综合与运营管理充分相关，从而属于“ 特殊能力领域 ”。据此，申请人未能有说服力地证明其满足该标准。

由现任或前任雇主出具的证明该外国人在其寻求从事的职业中拥有至少十年全职经验的信函形式的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)

依据优势证据标准，申请人已证明其满足该标准。

从事该职业的执照或特定专业或职业的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)

申请人提供了证据，证明其从[已隐去]“ 第I区 ”区域经济委员会获得了“ 经济学家 ”职业身份证。记录中的相关文件表明申请人于2015年注册为经济学家，且区域经济委员会的宗旨是“ 监督经济学家和服务提供者的职业活动 ”。然而，该证据不足以认定申请人的身份证是从事综合与运营管理的执照或证书。首先，申请人未提供证据证明从事综合与运营管理职业需要执照或认证。申请人似乎在此前“ 业务运营协调员 ”和“ 物流规划协调员 ”职位中完全履职而未曾事先注册，因此我们无法认定综合与运营管理职业需要执照或认证。即使已认定该身份证是执照或证书，也无法明确作为经济学家执业的专业执照或证书是否与所主张的特殊能力领域充分相关

能力。最后，申请人在该委员会的身份证已于2018年12月到期，早于I-140申请提交之时。USCIS法规明确要求申请人在提交申请时确立所寻求福利的资格。See 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，我们无法认定申请人拥有从事该职业的执照或特定专业的认证。据此，记录不足以确立申请人在该标准下的资格。

证明该外国人已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)

申请人提供了巴西“ 运营经理 ”职位薪资数据的网站打印件。尽管打印件称所提供数据为2017年8月至2018年8月，但不清楚所列薪资对应的是小时、月度、年度还是其他薪资时间范围。申请人标出了其认为自己符合的专业层级对应的数字。在“ 培训生 ”、“ 初级 ”、“ 正式 ”、“ 高级 ”或“ 大师 ”中，申请人选择了“ 高级 ”，表明其拥有六至八年经验。此外，她标出了相关时间段内其所在公司的规模。在“ 小 ”、“ 中等 ”或“ 大 ”中，申请人标出了“ 小 ”。然而，申请人未提供充分证据证明图表中的这些数字适用于她。例如，记录中缺乏充分证据证明相关时间段内其雇主的规模，从而无法认定其为“ 小 ”型雇主。此外，申请人提供的文件不足以证明其是“ 高级 ”运营经理。尽管我们承认申请人具有运营管理经验，但记录未充分反映其担任运营经理职位六至八年，而非运营管理内部的协调员。

申请人的工资单、纳税申报表和银行文件表明，在2013年至2015年期间，她从 获得了收入。然而，所提供的图表并未反映该时间段的薪资数据。因此，图表中的薪资数据不适用于申请人，因为它与她提供收入证据的相关年份不对应。即使能够证明申请人获得的薪资超过了图表上的某些数字，这仍然只能提供申请人薪资与同行业其他人相比的非常有限的图景。换言之，即使申请人提供了充分证据证明她的薪资确实高于其他运营经理，这仅仅能证明她获得了高于平均水平的薪资。该证据并不表明她所获得的薪资是源于她的能力。

记录不支持认定申请人所拥有的薪资能够证明特殊能力。基于上述理由，申请人未满足此项标准。

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)

对于此项标准，申请人提交了其作为经济学家的注册证和身份证，注册机构为 "region 1"区域经济委员会。如先前所述，申请人未能证明经济学家注册与一般及运营经理职业有何关联。此外，申请人2015年的注册已于2018年12月到期，早于其国家利益豁免申请的提交时间。因此，该证据不能证明在提交申请时符合资格。

提交时。据此，申请人未提供足以证明符合此项标准资格的证据。

同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域内成就和重大贡献的认可证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)

我们审查了整个记录，以寻找同行、政府实体或专业或商业组织对申请人的成就和对行业或领域的重大贡献予以认可的证据。我们确认证据包括但不限于培训课程结业证书、国家利益豁免资格评估以及来自专业熟人的支持信。如先前所述，尽管我们可能不会逐一讨论每份证据，但我们已审查并考虑了每一份证据。

尽管支持信表明她的专业熟人在个人和专业层面都对她高度评价，并且她在所任职的公司内因成就和重大贡献获得了认可，但该证据并不表明申请人因对行业或领域的成就和重大贡献而获得了认可。举几个例子说明：_____，一名燃气和政策监管事务经理，描述了申请人的角色和表现、她作为员工的价值以及她为公司取得的成果。然而， 未提供充分细节说明这些内部成就是如何构成对领域的成就或重大贡献的认可的。同样，_____，_____的一名项目经理，描述了申请人职业生涯中的具体里程碑、她履行的职责及其作为员工的价值，并表示她在该项目上的工作促成了该倡议的成功。然而，从所提供的信息中无法得出结论认为申请人的职业生涯、表现、价值和成功构成了对行业或领域的成就和重大贡献的认可。

尽管_____，一名在合资企业工作的包装经理，表示申请人"开发了一种与IRS谈判的独特方法"，并且"[申请人]开发了'转让价格'，从而对天然气进口和商业化的规则创造了新的清晰理解"， 未解释该"转让价格"如何能被理解为对她领域的成就或重大贡献，而非对参与交易的各个公司和客户而言的成就。同样， 写道，申请人所从事的项目"对[公司名称]而言是一个具有国家重要性的项目，也是对该国能源矩阵的战略性贡献"。然而，从 信中的细节或记录中的证据来看，不清楚她所说的"对该国能源矩阵的战略性贡献"是什么意思，也不清楚这如何被视为对领域或行业的贡献。 未提供充分细节说明申请人的工作如何构成对行业或领域的成就和重大贡献的认可，而非对其所服务的各个公司和客户的贡献。总体而言，信件的作者解释了申请人过去的成就对申请人的雇主如何重要，但信件不支持认定此类成就构成对行业或领域的成就和重大贡献的认可。

我们确认有关运营经理职业的背景材料以及其他提供运营管理专业概览的书面材料，包括行业报告和文章

涉及该领域、外国直接投资、美国公司的竞争力以及运营管理专业人员需求等。然而，这些材料并未具体提及申请人，也未说明她如何影响了该领域或行业，以致我们可以得出结论认为她因成就和重大贡献获得了认可。仅仅在一个重要领域工作不足以证明她因该领域的成就和重大贡献而获得了认可。

在申请人的职业计划和陈述中，她描述了自己过去的成就，并重申了 提供的关于她"与IRS谈判的独特方法"和"转让价格"的信息。然而，申请人未充分解释该独特方法是什么、她如何被认定为该方法和转让价格的开发者、该方法和转让价格与其他所用方法有何不同，或者行业内其他人是否知道并现在使用该方法和转让价格。进一步说明，从记录中不清楚"转让价格"如何对天然气进口和商业化的规则创造了新的清晰理解，或者这一发展（如有）对交易各方之外产生了什么影响。即使申请人提供了证据支持认定她开发了该方法和转让价格，这仍然不能证明领域或行业中的其他人如何知道并从她所开发的内容中受益，以致申请人的工作构成对行业或领域的成就和重大贡献。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。申请人在此未做到这一点。
最后，我们回到来自 的评估。尽管 就申请人的教育背景、经验和在Dhanasar框架下的资格发表了意见，但该评估未包含关于申请人如何符合特殊能力个人资格的有说服力的讨论，也未包含支持申请人因对行业或领域的成就和重大贡献而获得认可的结论的依据。该评估的大部分内容重复了申请人简历的内容或包含其他作者重复过的陈述。1 如先前所解释，记录中包含的证据不足以证明申请人因对行业或领域的成就和重大贡献而获得了认可。相反，如所指出的，申请人的职业成就似乎影响了与交易相关的各方，但似乎并未触及整个行业或领域。作为自由裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果某项意见与记录中的其他信息不一致或在任何方面存有疑问，我们将不予采纳或给予较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定；提交专家意见信并非资格的推定证据。Id. 在此，来自 的评估未充分涉及申请人是否符合基础就业类别的资格。因此，其在此项标准下具有很小的证明价值。

基于所提供的证据，我们得出结论认为申请人未能证明其职业成就如何超越其个别雇主、客户和项目。虽然申请人可能是一位有价值的员工，拥有令人印象深刻的成功记录，但她的职业表现并不

1 不清楚是 重复了律师的陈述，还是律师重复了 的陈述。无论哪种情况，申请书的某些部分包含签署作者可能并非独立撰写的陈述。

代表成就和对行业或领域的重大贡献。因此，证据不能证明申请人满足了该标准。

摘要

记录不支持认定申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下关于特殊能力的六项监管标准中的至少三项。因此，申请人未能证明其根据《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条作为具有特殊能力的个人的资格。如前所述，在审查国家利益豁免问题之前，申请人必须证明其要么具有特殊能力，要么是高等学位专业人士。我们认定，证据不能证明申请人满足被归类为具有特殊能力的个人的监管标准，也不能证明其是拥有高等学位的专业人士群体成员。证明所寻求移民福利的资格是申请人的责任。《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)。由于申请人未能证明基础移民类别的资格，国家利益豁免问题已无实际意义。该豁免仅适用于原本符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条归类资格的外国工人。

三、结论

申请人未能证明其有资格获得作为高等学位专业人士或具有特殊能力的个人的基础类别。因此，根据Dhanasar框架对其资格进行进一步分析将没有实际意义。

由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在Dhanasar框架下资格的其余论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和行政机关无需对结果所不需要的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人原本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。