APR022024_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：29531052 日期：2024年4月2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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名工业和质量管理工程师，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高等学位的专业人士和具有特殊能力个人，以及针对附属于该分类的工作邀请要求的国家利益豁免（NIW）。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了表格 I-140，外籍工人移民申请（申请），认定申请人未能证明其符合基础签证分类的资格，也未能证明其值得在符合国家利益的情况下行使自由裁量权豁免工作邀请要求。申请人负有举证责任，须以优势证据向美国公民及移民服务局（USCIS）证明其资格。该法第291条；Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 法律

为确立NIW的资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

高等学位是指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步晋升的经验，等同于硕士学位。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类类别的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。我们

随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示他们被认可为具有显著高于该领域通常所遇的专业知识水平。USCIS此前已确认这一两步骤审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。参见一般性规定6 USCIS Policy Manual B.2，https://www.uscis.gov/policy-manual。

一旦申请人证明其作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的个人符合资格，他们随后必须证明其值得在“符合国家利益”的情况下行使自由裁量权豁免工作邀请要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理NIW申请的框架。Dhanasar指出，USCIS可作为自由裁量事项，在申请人证明以下内容时授予NIW：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

是否授予或拒绝NIW的纯粹自由裁量决定完全属于USCIS。见Flores v. Garland，72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入四个美国巡回上诉法院，认定USCIS授予或拒绝NIW的决定本质上属于自由裁量性质）。

II. EB-2资格

审理主任认定申请人无论作为高等学位专业人士还是作为具有特殊能力的个人，均不符合EB-2分类的资格。虽然我们同意审理主任关于申请人高等学位专业人士主张的认定，但我们不完全同意其作为具有特殊能力的外国国民主张下的分析。

A. 高等学位专业人士

申请人于2020年10月提交了申请。申请人并未主张拥有高于学士学位的美国学术或专业学位（或外国同等学位）。申请人提供了证据，证明其于2013年12月获得了外国工程学士学位。申请人主张在2002年至2022年间的不同时期，在获得学士学位之前和之后均有工作经验。

对于未获得美国高等学位（或外国同等学位）的外国国民，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)条例要求他们拥有美国学士学位（或外国同等学位）以及该专业领域至少五年学士学位后逐步晋升的经验。审理主任部分否决申请，是因为申请人在2020年10月提交申请之日未满足这些要求。在否决中，审理主任指出，部分学士学位后经验证明信未包含申请人为相关组织履行的职责。8 C.F.R. § 204.5(g)条例规定，经验证明信必须来自现任或前任雇主，同时包括作者的姓名、地址和职务，以及对外国国民所履行职责的具体描述。如果申请人能够证明该

证据无法获得，USCIS将考虑与其经验相关的其他文件。在此，申请人提供了前雇主的证明信，且未主张此类证据无法获得。

关于其符合条件的学士学位后经验，申请人的上诉书面论证意见通过指出其证据请求（RFE）回复中的附件2来回应审理主任的否决，该附件是与他在美国的拟议事业相关的商业计划书。该商业计划书由一家组织编制，根据其网站，该组织专门为各种基于就业的移民分类制作商业文件。该文件叙述了申请人的专业经验，但它不是8 C.F.R. § 204.5(g)条例所列与符合条件经验相关的所需证据形式，因为除其他要求外，它未包含现任或前任雇主的证明信。在此上诉中，申请人依赖一份来自某组织的文件，而该文件未得到记录中具有证明力的独立证据的支持。具有证明力的证据是“必须倾向于证明或反驳对案件裁定具有实质意义的问题”的那类证据。Matter of E-F-N-，28 I&N Dec. 591, 593 (BIA 2022)（引用Matter of Ruzku，26 I&N Dec. 731, 733 (BIA 2016)）；另见Evidence，Black's Law Dictionary（第11版，2019年）。因此，如果申请人某种形式的证据未能充分证明其主张，则该证据不被视为具有证明力，而本案即属此种情况。

作为申请人在上诉中关于此问题的最后一点，他依赖初次提交时提供的学历评估。对该评估的审查显示，评估人将申请人的教育等同于美国电气工程学士学位。随后，评估人讨论了该外国国民在2002年至2017年不同时期的专业经验。我们注意到，审理主任在其分析中有利地计算了申请人学士学位之后直至2017年的工作经验，因为该经验由8 C.F.R. § 204.5(g)条例所要求类型的材料予以证明。该学历评估未包含2017年之后学士学位后经验的任何讨论。评估人随后表示：

考虑到电气工程领域的学士学位加上五年全职工作经验等同于电气工程硕士，我的专家意见是，[申请人]拥有学士学位和5年经验，其资历不低于电气工程硕士同等水平。

____的措辞暗示申请人的经验发生在获得学士学位之后，但未明确说明，也未详细讨论其任何经验。该专业领域五年逐步晋升的经验须为学士学位后经验，这是高等学位专业人士移民分类的一项要求。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。评估人还笼统地讨论了其为作出学历认定而审查的文件，但仅表示该评估“依赖于申请人提供的文凭、成绩单和简历原件副本”，而未表示评估人审查了包含作者姓名、地址和职务以及对外国国民所履行职责具体描述的现任或前任雇主经验证明信。

因此，评估人依赖申请人自行制作的简历来评估其工作经验，而非条例所要求的证据类型。基于这些理由，我们不认为该

学历评估具有证明力，也不认为它有助于申请人满足其关于高等学位专业人士主张的举证责任。

最后，申请人模糊地提及他在2020年至2022年之间的工作经验，但我们注意到他于2020年10月提交了申请。因此，2020年10月之后的任何学士后工作经验都不能计入他为本申请提出的主张。为了确立资格，申请人必须在NIW申请提交之日已完成学位或其等效学历的所有实质性要求。参见 Matter of O-A-, Inc., Adopted Decision 2017-03 (AAO Apr. 17, 2017)；另见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)（签证申请不得基于对未来资格的推测或在个人根据新的事实集合变得符合资格之后予以批准）；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Assoc. Comm'r 1998)（申请人不得对申请进行实质性变更以使有缺陷的申请符合USCIS要求）。

总之，我们同意审理主任的总体裁定，即根据当前记录，申请人未能证明其符合高级学位专业人士移民类别的资格。

B. 特殊能力

审理主任认定，尽管申请人满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)规定中的两项标准，但他未满足第三项标准以进行最终实质审查。该最终裁定将评估证据整体是否表明申请人被认可为在该领域具有显著高于通常遇到的专业知识水平。虽然我们同意审理主任关于他们已认定的两项标准的意见，但我们不同意他们关于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)规定的执业执照或认证的不利裁定，因为申请人在其初始申请提交时提供了从事该职业的执照或认证。因此，我们撤销审理主任关于该监管标准的不利裁定。

通常我们会将事项发回重审，由审理主任首先进行最终实质审查。但是，如果对上诉中涉及的其他决定性问题的审查表明，即使我们将案件发回审理主任，申请人仍将不符合资格，那么发回重审将毫无意义，并将不必要地耗费机构资源以及申请人本可用于决定最符合其利益的未来途径的时间。下面我们对他的NIW主张进行此类审查。

III. 国家利益豁免

申请人最初表示其拟从事的工作是继续在美国担任工业和质量工程师。在回应审理主任的补件通知时，他澄清了该问题，表示他将提供高水平的工业和质量工程服务，重点关注制造和生产流程。申请人进一步表示，他将带来创新且高效的工业和质量工程解决方案，以推动美国制造业，特别关注汽车行业。申请人表示，他将在提交申请时雇用他的同一美国实体工作期间从事该工作。

我们从Dhanasar的第一项要件开始：实质价值和国家重要性。这些要素关注个人拟从事的具体工作。工作的价值可以在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟从事的工作是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任认定记录已证明申请人的拟从事工作具有实质价值，但未显示其还具有国家重要性。审理主任评估并彻底讨论了申请人关于第一项要件的国家重要性要素的主张。在审查了整个记录，包括上诉中提交的论点和证据后，我们同意审理主任在此NIW资格基础上的最终结论，并附加以下评论。参见 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见 Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并确认下级裁决的做法已被“ 每个直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受 ”）；Mendoza v. U.S. Atty. Gen., 327 F.3d 1283, 1289 (11th Cir. 2003)（加入八个美国巡回上诉法院，裁定上诉裁决者可以采纳并确认下级裁决，只要他们对案件给予“ 个性化考虑 ”）。

我们的附加评论涉及申请人上诉书面论证意见中与其工作的国家重要性相关的部分。即使我们没有采纳并确认审理主任的裁定，我们也会得出结论，申请人在上诉中放弃了该问题，因为他在上诉书面论证意见中实际上复制了他在回应补件通知时向审理主任提交的相同文本。唯一实质性的变化是表面上的，例如引入新段落的过渡句和一个总结段落，该段落未能指出审理主任不利裁决的任何法律或事实错误。

提起上诉的原因是向受影响方提供补救手段，以纠正其在先前程序裁决中认为错误的法律结论或事实陈述。参见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。如果上诉中没有具体指出此类错误，受影响方则未能确定上诉的依据。如果申请人未解释其认为裁决中不正确的具体方面，则未能有意义地确定提起上诉的理由。因此，为了审查上诉，有必要搜索记录并推测申请人声称的可能错误。Matter of Valencia, 19 I&N Dec. 354, 355 (BIA 1986)。

仅仅声称提交方不同意否决裁决或前述当局作出了不当裁定是不够的。在上诉中，应明确所指称的裁决不当是源于对事实的解释还是法律标准的适用。如果提出法律问题，应包含支持性权威；如果争议在于事实，则应讨论有争议的具体细节。同上。仅仅声称审理主任作出了不当裁定正是颁布8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)规定的原因；该规定允许我们迅速处理那些上诉理由不足以告知我们审理主任裁决错误的特定依据的上诉。比较 Valencia, 19 I&N Dec. at 355。

申请人必须指出审理主任在每项主张的资格基础上所犯的所有错误。否则，我们必须推测申请人所指称的错误。未能就上诉中争辩的每个基础指出法律错误或事实错误，等同于在上诉程序中资格主张不充分。这种失败实质上相当于申请人放弃了关于该标准的资格主张。

第十一巡回上诉法院认为，申请人仅在上诉中争辩某一问题是不够的。上诉人是否充分处理了某一主张至少取决于两个方面。首先，他们必须在上诉中向我们提出“ 核心问题 ”。Montano Cisneros v. U.S. Att'y Gen., 514 F.3d 1224, 1228 n.3 (11th Cir. 2008)。其次，上诉人还必须列出其支持该核心问题主张所依赖的任何具体论点。Shkambi v. U.S. Att'y Gen., 584 F.3d 1041, 1048 n.4 (11th Cir. 2009)。虽然不要求申请人“ 使用精确的法律术语 ”或提供充分发展的论点来支持其主张，但上诉人必须“ 提供足够的信息以使[上诉机构]能够审查和纠正下级任何错误 ”。Indrawati v. U.S. Att'y Gen., 779 F.3d 1284, 1297 (11th Cir. 2015)（引用 Arsdi v. Holder, 659 F.3d 925, 929 (9th Cir. 2011)）。

当上诉人的书面论证意见未通过提出新论点或描述审理主任错误的方式对否决提出质疑时，我们认为这些问题已被放弃、豁免或丧失。尤其是当提交方未回应审理主任的分析且未指明否决裁决中的实际错误时，这可以作为简易驳回的依据。Matter of Valencia, 19 I&N Dec. 354, 355-56 (BIA 1986)（认定当提交方仅声称 underlying trier of fact 得出错误结论或对下级裁决表示普遍不同意且“ 未能指明上诉理由 ”时，简易驳回上诉是适当的）。同样，提供与补件通知回应中相同的分析而未描述审理主任的错误，是不充分的。在此，我们认定申请人的上诉行为导致其放弃、豁免或丧失了基于本申请的第一项要件主张以及任何后续动议中的主张。

正如我们在上文所解释的，Dhanasar的第二和第三项要件要求申请人证明其符合NIW的额外要求。但由于申请人未能确立其拟从事的事业满足Dhanasar框架的第一项要件，其不符合NIW资格，进一步讨论第二和第三项要件将无实际意义。因此，我们将不处理并保留申请人其余的上诉论点。Patel v. Garland, 596 U.S. 328, 332 (2022)（引述INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（认定机构无须对最终决定所不必需的问题作出“ 纯咨询性认定 ”））；另见Matter of Chen, 28 I&N Dec. 676, 677 n.1, 678 (BIA 2023)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

IV. 结论

基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。在签证申请程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。申请人未履行该责任。

裁定：上诉被驳回。

7