APR102023_02B5203 · 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：24570782 日期：2023年4月10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（国家利益豁免）

申请人是一名摄影师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此基于就业的第二优先（EB-2）分类所附带的职位邀请要求进行国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，授予此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。参见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，结论是无需分析是否需要对职位邀请要求、并因此对劳工证进行自由裁量豁免，因为记录未能证明申请人有资格被归类为具有特殊能力的个人。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请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个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明对职位邀请要求的豁免符合国家利益，但前提是申请人无条件地确立其在EB-2分类中的资格。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 将特殊能力定义为“ 在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇专业水平的专长程度 ”。为证明

特殊能力，申请人必须提交至少三种8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列的证据类型：

(A) 官方学术记录，显示该外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他教育机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项；

(B) 现任或前任雇主的信函形式的证据，显示该外籍人士在其被寻求的职业中拥有至少十年的全职经验；

(C) 从事该专业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证据显示该外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬；

(E) 专业协会会员资格的证据；或

(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对该行业或领域成就和重大贡献的认可证据。

如果上述标准不直接适用，法规允许申请人提交可比证据以确立受益人的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

但满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。1 本办公室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专业水平的专长程度。

如果本办公室认定申请人拥有高级学位或具有特殊能力，从而已确立其作为EB-2分类移民的资格，本办公室将评估豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证的国家利益。

虽然法规和相關条例均未定义“ 国家利益 ”一词，本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS可自由裁量地授予被归类为EB-2类别的申请人国家利益豁免，豁免职位邀请并因此豁免劳工证，前提是他们证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

1 USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。一般参见 5 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

二、分析

申请人是一名摄影师，寻求基于其特殊能力证明符合EB-2分类的资格。申请人必须证明其专长显著高于通常所遇水平，以显示其具有特殊能力。为支持其主张，申请人提交了官方学术记录，显示其从一所国家职业教育机构获得了摄影证书；信函，声称表明其作为自雇或独立承包/自由职业摄影师拥有超过10年的全职工作经验，并对该领域作出了重大贡献和成就；联邦航空管理局（FAA）颁发的无人机驾驶执照，声称是该职业所需；以及“专业组织”会员资格的证据。

本办公室同意审理主任的最终决定，即申请人不具有特殊能力，因此在EB-2分类中无条件不合格。尽管申请人已证明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)所载标准，本办公室不同意审理主任关于申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)、(C)和(E)所载标准的认定。且本办公室不认为申请人已证明符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)的资格。因此，基于下述理由，申请人未能证明其具有特殊能力。2

现任或前任雇主的信函形式的证据，显示该非公民在其被寻求的职业中拥有至少十年的全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

本办公室不同意审理主任关于申请人满足此标准的结论，并特此撤回该认定。申请人就其在该职业中10年期间的全职参与提交了未加解释的相互矛盾信息。未加解释且相互矛盾的信息使人怀疑申请人是否具备其所声称的必要全职经验。申请人有责任解释并解决记录中的任何不一致之处。参见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)。

在初次提交时，申请人试图通过众多推荐信证明其拥有10年全职摄影师工作经验，这些推荐信来自曾不时在各自家庭个人里程碑活动中聘请其服务的个人。在回应补件通知时，申请人在推荐信之外补充了三封信函。一封信由一名自称会计师的个人撰写，该人曾与申请人在巴西的企业合作，证明申请人自2007年8月至2019年11月每周全职工作40至50小时担任摄影师。一封信由代表某公司的人撰写，证明曾使用申请人的摄影服务，但未说明在其与申请人合作期间是全职还是兼职。最后一封信由某活动中心的代表撰写，称该活动中心自2003年至2018年使用了申请人的服务。

2 申请人未提供表明特殊能力的薪资或其他服务报酬证据，不符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。因此申请人已放弃该依据。

申请人还在RFE（补件通知）中提交了其个人陈述，其中表示其16岁开始摄影生涯，18岁起于1985年至2015年退休期间从事军旅生涯。案卷中没有关于申请人16岁至18岁之间职业的客观证据。案卷亦不清楚申请人如何能够全职投入军旅生涯，同时每周从事40至50小时的摄影师工作。申请人称其限制了摄影活动以免干扰军旅生涯，尽管摄影活动在经济上更为有利可图。申请人还在其个人陈述中称，其在军旅生涯期间的摄影活动属于“额外活动”。看来申请人在军旅生涯期间的摄影活动属于爱好或兼职，而非申请人所陈述的全职工作。

案卷中包含的文件可能倾向于表明，申请人在2015年从军旅生涯退休后将摄影作为全职追求。但8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)的规定要求“[e]vidence in the form of letter(s) from current or former employer(s) showing that the alien has at least ten years of full-time experience in the occupation for which he or she is being sought.”（以现任或前任雇主信函形式的证据，表明该外籍人士在其被寻求的職業中具有至少十年的全职经验。）而从2015年到本申请提交之日尚不足10年。

申请人负有证明其符合所请求移民福利资格的举证责任。参见该法第291条；Matter of Otiende, 26 I&N Dec. 127, 128 (BIA 2013)。具体而言，申请人必须证明移民福利的所有资格要求自申请或请求提交之时起并持续至最终决定作出之时均已满足（除非该法或法规另有规定）。参见8 C.F.R. § 103.2(b)。由于申请人提交至案卷的文件和信息中存在未解决的不一致之处，我们无法认定申请人具备摄影师职业所要求的10年全职经验。

执业执照或特定专业或职业的认证证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)。

我们不同意审理主任基于申请人的FAA无人机驾驶执照认定其满足该标准的结论，并在此予以撤回。申请人的职业是摄影师。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)的规定要求申请人提交执业执照或其特定专业或职业的认证。该法第101(a)(32)条、8 U.S.C. § 1101(a)(32)所定义的专业包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生、小学或中学、学院、专科院校或神学院的教师。美国劳工部维护一份非决定性的通常要求学士或更高学位的专业职业清单。参见Update to Appendix A to the Preamble-Education and Training Categories by O*NET-SOC Occupations; Labor Certification for Permanent Employment of Immigrants in the United States and Procedures To Establish Job Zone Values When O*NET Job Zone Data Are Unavailable, 86 Fed. Reg. 63070 (Nov. 15, 2021)。摄影师职业既未列入法定清单，也未作为通常要求学士或更高学位的职业出现。此外，劳工部的《职业展望手册》（Handbook）反映摄影师的典型入门学历要求为高中文凭。参见Bureau of Labor Statistics, U.S. Dep't of Labor, Occupational Outlook Handbook, Photographers (Sept. 8, 2022),

https://www.bls.gov/ooh/photographers.htm。因此，摄影师并非该法所指的专业成员。

而且FAA无人机驾驶执照并非摄影职业的执照或认证。尽管申请人的部分摄影工作使用无人机而需要该执照，但该执照并非其摄影师工作的强制性要求。一个人可以在没有FAA无人机执照的情况下成为摄影师。FAA无人机驾驶执照是无人机驾驶员职业所要求的。由于无人机驾驶员并非申请人寻求从事的事业，因此该执照并非特定专业或职业所要求，故不足以满足该法规的要求。据此，我们无法认定申请人拥有执业执照或特定专业或职业的认证。

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

我们不同意审理主任认定申请人满足该标准的结论，并在此予以撤回。申请人在Professional Photographers of America的会员资格不足以作为专业协会会员资格的证据。Professional Photographers of America并非专业协会。如上所述，摄影师职业未出现在该法第101(a)(32)条所载的专业清单中，也未作为通常要求学士或更高学位的职业列入。参见Update to Appendix A to the Preamble-Education and Training Categories by O*NET-SOC Occupations; Labor Certification for Permanent Employment of Immigrants in the United States and Procedures To Establish Job Zone Values When O*NET Job Zone Data Are Unavailable, 86 Fed. Reg. 63070 (Nov. 15, 2021)。因此，摄影师协会并非法规所设想的专业协会，申请人未满足该标准。

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)。

申请人在其RFE回复中主张，现又在上诉中主张，申请人已获得同行、政府实体或专业或商业组织对其在摄影方面的成就和重大贡献的认可。为支持该主张，申请人提交了多封与这些移民申请程序同时期准备的推荐信。

申请人提交的证据不符合证明标准，因为其不满足法规的基本标准。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 374 n.7。该法规要求提供成就和重大贡献得到认可的证据。当与特殊能力（exceptional ability）的法规定义结合阅读时，重大贡献成就的认可证据应表明专业知识显著高于该领域通常遇到的水平。申请人的推荐信包含关于申请人摄影技能的含糊陈述，申请人希望我们将其认定为成就和重大贡献的认可。但这些陈述没有得到案卷中任何证据的支持，以表明这些属于值得注意的成就和重大贡献。例如，案卷中一封附有在高海拔拍摄的照片的信函将拍摄

在困难条件下拍摄优秀照片归功为申请人的成就。然而，案卷中的证据并未表明为何这特别值得注意，以及如何构成摄影领域的成就和重大贡献。众多人士写信对申请人记录家庭婚礼等重大生活事件表示热情赞赏。他们将通过其工作技能保存美好记忆归功于申请人。案卷中包含许多据称由申请人拍摄的婚礼和其他活动的照片。然而，证据并未清楚表明申请人拍摄的婚礼照片如何构成摄影领域的成就和重大贡献，且显著高于摄影领域通常遇到的水平。同样，本地企业主证明申请人的活动为其企业带来了更好的网络形象。再次，企业主的证明没有得到案卷中证据的支持，以表明摄影领域高于通常遇到水平的成就和重大贡献。因此，我们无法认定申请人满足该资格依据。

III. 结论

申请人仅满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所载六项标准中的一项资格。因此，其无法满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下三项标准的初步证据要求。且本院无需作出最终实质审查，以评估申请人是否已达到特殊能力分类所要求的专业水平。此外，本院亦无需就申请人是否作为裁量事项符合条件或在Dhanasar分析框架下是否理应获得国家利益豁免作出裁定。据此，本院保留上述问题不予裁决。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无需对裁决结果所不需要的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均作为裁决的独立且替代性依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。