APR162024_04B5203 · 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：30233684 日期：2024年4月16日

对内布拉斯加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）

申请人是一名美术教师，寻求以特殊能力人士或持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对此分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了申请，认定记录未能证明申请人符合特殊能力人士或持有高级学位的专业人士的资格。审理主任进一步认定，申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室进行上诉审查。

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进行重新审查（de novo）。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，因为申请人未能证明其符合EB-2移民分类的法定标准。由于所认定的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留关于申请人是否已证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证符合国家利益的任何上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和行政机关无须对作出决定并非达成结果所必需的问题作出认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。1

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。

1 审理主任认定申请人未满足国家利益豁免的标准。在上诉中，本办公室注意到记录中的证据似乎并未显示申请人能够推翻该不利结论，但本办公室保留对与国家利益豁免有关问题的进一步讨论。

由于此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工作邀请要求符合国家利益。

高级学位是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该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

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证据的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。2

(A) 官方学术记录，显示非公民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授予的学位、文凭、证书或类似奖项；
(B) 现任或前任雇主的信函，显示非公民在拟从事的职业中拥有至少10年的全职经验；
(C) 从事该专业的执照或该专业或职业的认证；
(D) 非公民获得显示特殊能力的薪资或其他报酬的证据；
(E) 专业协会会员资格的证明；或
(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对成就及对行业或领域重大贡献的认可证据。

然而，满足至少三项标准本身并不确立此分类的资格。3 如果申请人满足这些标准，则进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示其被认可为具有显著高于该领域通常所遇的专业知识水平。

如果申请人证明符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得“ 在国家利益下 ”对工作邀请要求行使自由裁量豁免。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) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项4，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

2 如果此类证据不易适用于个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
3 USCIS 此前已确认此两部分审理方法在特殊能力外国人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
4 另参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

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

II. EB-2分类的资格

本事项中需处理的问题是，申请人是否已确立作为特殊能力人士或作为高级学位专业人士的EB-2分类资格。

A. 高级学位专业人士

首先，本办公室将处理申请人关于其作为高级学位专业人士符合EB-2分类资格的主张。在2021年5月发出的两份补件通知（RFE）中的第一份中，审理主任认定申请人已证明其拥有学士学位及8 C.F.R. § 204.5(k)(2)条例所要求的至少五年该专业领域逐步提升的经验。因此，审理主任当时未追究申请人的EB-2资格问题。然而，在2022年8月发出的第二份RFE中，审理主任指出缺乏足够证据证明申请人的EB-2资格，并要求提交进一步证据以解决证据不足问题。审理主任指出，尽管申请人提供了所需的学位证书及相应成绩单，显示其被授予版画专业学士学位，[已隐去]，但记录缺乏足够证据，即现任或前任雇主的信函，以核实申请人的就业经历并显示其在获得学士学位后在该专业领域至少拥有五年逐步提升的经验。

在答复声明中，申请人解释称，由于“ 学校合并和时间流逝 ”，无法获得前任雇主的信函。因此，申请人提供了两份文件，均题为“ 证明信 ”，分别来自[已隐去]和一名声称的同事。前者以姓名和身份证号提及申请人，称其为“ [已隐去]社会管理下的退休人员 ”，并列出了申请人据称于1990年至2007年间在三所中学担任美术教师的日期和学校名称。第二封信来自一名个人，该人称其与申请人于1994年至2007年在两所学校共事，这两所学校也列在申请人未经认证的表格 ETA 750 中。

在驳回申请时，审理主任认可申请人提供了所需的学位证书及相应成绩单，显示其版画专业学士学位。然而，审理主任认定申请人提交的证据不足以证明其依据8 C.F.R. § 204.5(k)(2)在该专业领域拥有至少五年逐步提升的经验。

在上诉中，申请人对审理主任的结论提出异议，称其“ 从事全职艺术家职业生涯约30年 ”，起初担任高中和中学美术教师17年，随后作为自由艺术家工作。尽管如此，申请人依据其声称的17年美术教师经历作为主张EB-2分类资格的基础，并辩称“ 否认政府机构出具的证书的可信度，连同申请人本人的证言及其前同事的证言，将是任意的。 ”（原文中加着重号）。

与之前的提交材料一样，申请人坚持认为，其声称的教师工作经历的主要证据因“时间流逝和学校合并”而无法获得。然而，申请人未提供所称学校合并的证据以支持这一解释，因此其未能证明主要证据——例如来自申请人据称曾担任美术教师的学校的任职信函——无法获得或无法取得。5 我们进一步注意到，来自 的“证明信”未说明该工作信息是如何获得的。

此外，根据美国国务院领事事务局的信息，来自中国的大部分记录可通过中国公证处（Gong Zheng Chu）以公证书的形式获得。经书面授权，公证处可代表现居国外的人向中华人民共和国（PRC）境内的亲友签发公证书。见 U.S. Dep't of State, Bureau of Consular Affairs, https://travel.state.gov/content/travel/en/us-visas/visa-Reciprocity-and-Civil-Documents-by-Country/China.html（最后访问日期：2024年4月16日）。

关于公证工作经历证明，领事事务局指出：

公证工作经历证明（NWECS）简要描述申请人在中华人民共和国的工作经历。所有声称在中国有工作经历的就业类优先移民申请人应被要求提供该证明。不应接受声称知悉某人情况的雇主信函或宣誓陈述以代替NWECS。申请人无法获得NWEC应被视为该申请人不具备所声称经历的初步证据。

（着重号为原文所加）。

在此，申请人试图仅依靠受益人前同事的证言证据以及一家未说明工作信息来源的“服务中心”的证言证据来证明其声称的工作经历。

因此，所提及的信函不足以证明该专业领域至少五年的渐进式经历，此为规定要求。6 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

此外，申请人提供了一份工作许可证以支持其主张，称该文件此前无法获得。然而，尽管该许可证载有申请人的姓名、年龄、学校、

5 如所需文件无法获得，申请人必须证明此点并提交与所涉事实相关的次要证据。如次要证据也无法获得，申请人必须证明所需文件和相关次要证据均无法获得，并提交两份或以上来自对相关情况有直接亲身知悉的人的宣誓陈述。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(2)(i)。

6 申请人还提供了若干文件说明其作为艺术家的职业生涯。此类文件包括：关于其2008年创作的一幅油画的“收藏证书”；分别来自一位资深艺术策展人和一位资深艺术家的信函；一份记录申请人有义务每年提交一幅画作、为期三年以换取使用艺术工作室的“赞助合同”；一份2008年10月艺术展览的“展览合同”；以及申请人与一家代理公司之间“2018-2020”期间的年度展览及代理合同。然而，如前所述，申请人以其所声称的美术教师工作作为其在该专业领域具有至少五年渐进式经历的依据。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

职位名称，并显示签发日期为1996年，但未列明申请人在所列学校的任职日期和任职期限。

鉴于上述证据缺陷，申请人未能证明其符合基础EB-2签证类别的资格，无论是作为高等学位专业人士。

B. 特殊能力

接下来，我们将审议申请人是否符合作为特殊能力个人的EB-2类别资格。在提交申请时，申请人并未声称自己是特殊能力个人，并坚持认为其作为高等学位专业人士符合EB-2类别的资格。尽管如此，2022年8月的补证通知告知申请人，其不符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)所列六项要求中的任何一项。随后，申请人获得机会提供证据，证明其至少符合六项要求中的三项。

作为回应，申请人继续主张其作为高等学位专业人士符合EB-2类别的资格，并且如上所述，提交了涉及该主张的学历和就业要求的证据。申请人未列出8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)所列的任何标准，也未声称其至少符合六项标准中的三项，而这是证明作为特殊能力个人符合EB-2类别资格所要求的。

然而，在上诉中，申请人表示“ 假设[其]不持有硕士（同等）学位 ”，其将寻求基于其声称的“ 作为特殊能力艺术家的资格 ”的EB-2类别的“ 替代 ”途径。因此，申请人现在声称，基于其美术学士学位、其初中美术教师资格证以及其声称的“ [同]行、协会[原文如此]和专家的认可 ”，其符合六项标准中的三项。关于后一项标准，申请人未正确重述法规要求或引用相关法规条款，尽管其似乎试图证明其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)的标准，该标准要求：“ 同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域的成就和重大贡献的认可证据。 ”

在此，尽管申请人声称其提供了“ 国际艺术展览、媒体报道、获奖成就和专家推荐 ”形式的证据，以表明“ 同行、协会[原文如此]和专家 ”的认可，但申请人未具体说明其据称因何“ 成就和对行业或领域的重大贡献 ”而获得认可。其也未具体讨论其先前提交的材料，以解释这些材料如何证明其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)标准的要求。因此，申请人未能证明其符合所列标准。

总之，申请人以三项标准作为主张特殊能力类别资格的依据。鉴于上述关于其中一项标准的证据缺陷，申请人未能证明其至少符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中三项标准，并达到了特殊能力类别所要求的专业水平。

III. 结论

记录未能证明申请人符合作为高等学位专业人士或作为特殊能力个人的第二优先类别资格。因此，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权范围内以其他方式值得获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。