APR182024_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：26451548 日期：2024年4月18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）

申请人是一名发明家和企业家，寻求以高等学位专业人士或特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对该EB-2移民分类所附带的职位邀请要求给予国家利益豁免。参见本法第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，酌情批准此项对所需职位邀请（并因此对劳工证）的豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任于2022年11月否决了该申请，认定申请人未提交填写完整的《外籍人士就业证明申请》（表格 ETA-750B）或《永久就业证明申请》（ETA 表格 9089）的 J、K 和 L 部分。申请人随后于2023年1月提交了表格 I-290B，《上诉或动议通知》。审理主任随后于2023年5月发出了重新开案的依职权动议和补件通知（RFE），申请人于2023年8月作出回应。审理主任于2023年9月再次发出否决决定，进一步认定申请人未证明其作为特殊能力个人符合EB-2分类资格。审理主任还认定申请人作为酌情事项不值得获得国家利益豁免。此事现上诉至本办公室。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，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域中的特殊能力个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

高等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，相当于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

“ 特殊能力 ”是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。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。如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可为具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其作为酌情事项值得获得对职位邀请要求“ 符合国家利益 ”的豁免。本法第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，USCIS 可作为酌情事项 [1] 批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

关于这三项条件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

A. 永久就业证明

在发出重新开案的依职权动议及审理主任随后发出补件通知之前，该申请因申请人提交了不完整的《永久就业证明申请》（ETA 表格 9089）而被否决。具体而言，最初提交的 ETA 表格 9089 未由申请人正确填写、签署或注明日期。在上诉中，申请人提交了填写完整的 ETA 表格 9089。因此，本办公室已将其纳入记录。

然而，如下文所述，填写完整的 ETA 表格 9089 并不能确立申请人基于其作为高等学位专业人士或特殊能力个人的资格而获得国家利益豁免的资格。

B. EB-2 分类

[1] 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 批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

1. 高等学位

在最近的否决决定中，审理主任认定申请人未证明其符合高等学位专业人士的资格。申请人基于记录中的证据以及随上诉和补件回应提交的额外文件，主张其作为特殊能力个人的资格。本办公室注意到，申请人的上诉和补件回应均未涉及其作为高等学位专业人士的资格或审理主任关于此问题的认定。因此，本办公室认为申请人是否符合高等学位专业人士资格的问题已被放弃。参见，例如，Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用 Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)）。

2. 特殊能力

如上所述，为证明作为特殊能力个人的资格，申请人必须首先提交满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F) 中六类证据中至少三类的文件。记录最初包括一份商业计划书，概述申请人打算改善美国某些个人的公共交通出行。记录还包括证明其在埃及和美国注册企业的文件、在埃及和美国的专利申请，以及与其参加竞赛和贸易展览所获奖项和认可相关的材料。审理主任认定记录中的证据未满足任何特殊能力标准。

在上诉中，申请人提交了先前已纳入记录的文件，以及显示其在美国注册公司处于活跃状态的证据。本办公室注意到，申请人的上诉书面论证意见和关于其事业的初始陈述，一般性地基于专利申请和竞赛获胜（包括“ 初创 ”提案和“ 黑客松 ”获胜）主张其作为特殊能力个人的资格。申请人还基于其拟议事业改善美国公共交通系统的潜力，主张该事业的实质价值和所谓的国家重要性。然而，申请人未具体指明其在 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F) 任何证据类别下的资格，也未主张审理主任的任何认定有误。上诉必须具体指明不利决定中的任何错误法律结论或事实陈述。参见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。仅基于此理由，上诉必须被驳回。尽管如此，本办公室将基于记录中的证据审查申请人在每一类别下的资格。

显示该个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颁发的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

上诉书面论证意见讨论了申请人通过一个研究生项目进入工程领域，他称后来退出了该项目。申请人未提交支持性文件，以表明其拥有任何学习机构颁发的、与其所主张的公共交通行业企业家、工程领域发明人或任何其他主张的专业领域相关的学位、文凭、证书或类似奖项。因此，记录不满足此标准。

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，表明该个人在寻求其服务的职业中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

记录中包含注册文件，反映申请人于2000年开始在埃及从事“ 酒店用品及公共进出口 ”领域的业务。申请人还提供了一份良好存续证明，显示其在美国的业务截至2023年仍处于活跃状态。然而，仅凭这些文件并不能证明申请人在提交申请之日，在其拟从事职业领域（作为发明人、公司所有者或工程领域）已具备至少十年的全职经验。申请人未提交充分证据证明这些公司的活动或其在上述公司的全职雇佣情况。申请人也未提供文件描述其在上述公司的具体职责，或其雇佣角色与其主张的特殊能力领域有何关联。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

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)。

申请人不主张其符合该标准，且记录中不包含与其拟从事职业相关的任何执照或认证。因此，我们视为该问题已被放弃，不再进一步论述该标准。参见，例如，Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用 Matter of R-A-M-, I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)）。

证明该个人曾获得表明其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)。

申请人亦未主张其符合该标准，且未提交与其薪资或服务报酬相关的文件。因此，我们视为该问题已被放弃，不再进一步论述该标准。参见，例如，Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. at 330, 336 n.5。

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

申请人不主张其符合该标准，且未提供其协会会员资格的证据。因此，我们视为该问题已被放弃，不再进一步论述该标准。参见，例如，Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. at 330, 336 n.5。

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

在上诉中——以及在其最初的意向陈述和商业计划中——申请人主张其奖项及在与其发明、创业提案和计算相关的多项竞赛中的名次的重要性。记录中包含来自加拿大一项竞赛的文件，提及他的铜牌奖项，以及来自科威特一项竞赛的信函，表明他被授予另一枚铜牌。然而，这些文件未辅以关于竞赛或其主办方的信息

以证明其在行业内的定位或重要性，以及其所授予奖项的意义（如有）。此外，这些文件未附有解释，说明这些奖项如何证明申请人因同行、政府实体或专业或商业组织对其行业成就及重大贡献的认可而获得承认。

申请人还提交了一份其据称参加或获胜的若干竞赛的清单；然而，该清单来源不明，且未附有佐证文件以证明其在上述竞赛中的名次。此外，尽管申请人在奖项信函及其撰写的文件中提供了专利申请和对某发明的引用，但记录中不包含详细说明甚至概述其发明功能的独立文件。例如，申请人对其待决专利提供了以下宽泛描述（按原文引用）：

[U]sing a wearable technology to help the people with disability get the help needed before ,at & after riding the mass transit units ,help the public transportation operators to communicate with people with disability & offer the best service possible and comply with guidance and regulations of the American Disability Act -(ADA).

尽管申请人强调其“对解决问题和创造力的热情”促使他“对创新与创业领域做出重大贡献”，但记录不支持这些主张。申请人未提交充分证据证明其在工程领域或公共交通行业因成就及重大贡献而获得认可。再次强调，申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张，而其在此并未做到。参见 Chawathe at 376。因此，申请人未能证明其符合该标准。

由于申请人未能证明其符合 8 C.F.R. 204.5(k)(3)(ii) 下六项证据标准中的三项，其未能满足证明其作为特殊能力个人资格的初步要求。因此，我们无需就是否承认其具有显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长进行最终实质审查。尽管如此，我们已审查全部证据并认定其不符合该类别所要求的更高标准。尽管申请人可能在工程领域具有经验，但记录未显示其专长水平在该领域中非同寻常或脱颖而出。

总之，申请人未能证明其作为特殊能力个人符合 EB-2 类别的资格。在上诉中，申请人未主张且记录亦未证明其作为持有高级学位的专业人士符合 EB-2 类别的资格。因此，其不符合国家利益豁免的资格。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关于 Dhanasar 框架下资格的其余论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能证明其符合 EB-2 类别的要求。申请将继续维持驳回。

裁定：上诉被驳回。