APR242024_07B5203 · 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：30556525 日期：2024年4月24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）

申请人是一名企业管理人员和企业家，寻求被归类为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对该EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可以授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明其符合特殊能力人士的资格，也未能证明其作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。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（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。

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在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

在科学、艺术或商业方面的特殊能力，是指在科学、艺术或商业方面显著高于通常所遇专业水平的专长程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 处的法规规定了证明特殊能力人士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。然而，通过提供至少三类初始证据来满足最低要求，本身并不能确立该人士符合特殊能力的要求。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。在分析的第二部分，审理人员应在对申请进行整体最终实质审查时综合评估证据。Id. 审理人员必须确定申请人是否

以优势证据证明了其在科学、艺术或商业方面具有显著高于通常所遇专业水平的专长程度。Id.

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则其必须进而证明其作为自由裁量事项值得获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS 可以作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人表明：

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

申请人是一名企业管理人员和企业家，寻求在马萨诸塞州开设并指导一家汽车零部件公司的运营。在否决申请时，审理主任首先认定申请人不是特殊能力人士。具体而言，审理主任认定，尽管申请人满足了 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 下六项标准中的至少三项，但记录缺乏证据表明申请人的专业成就展示了显著高于科学、艺术或商业方面通常所遇专业水平的专长程度。审理主任接着讨论了申请人获得国家利益豁免的资格，适用 Dhanasar 中规定的三叉框架，并认定，尽管申请人证明其事业具有实质价值，但其未能证明其事业具有国家重要性、其处于有利地位以推进其事业，或豁免所需工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

关于 underlying EB-2 分类，审理主任在最终实质审查中论述了申请人文件中的证据缺陷。具体而言，审理主任认可申请人的教育和经验，以及其从巴伊亚州销售代表州区域委员会获得的商业代表专业认证及其在商业代表区域委员会的会员资格，但认定申请人未能以优势证据证明其已达到显著高于科学、艺术或商业方面通常所遇专业水平的专长程度。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。

在上诉中，申请人承认“ USCIS 明确认可申请人满足六项标准中的至少三项 ”，但未论述或质疑审理主任关于其不符合特殊能力人士资格的最终实质审查认定。如上所述，且如审理主任在补件通知（RFE）和否决决定中此前所述，通过提供至少三类初始证据来满足最低要求并不足以确立申请人是特殊能力人士，而仅是第一步。参见 id. 在此，程序的第二步基于对证据的全面定性分析，审理主任已进行了该分析。

[1] 另见 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 授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

在驳回上诉时，本办公室通常不处理未在上诉中具体提出的问题。未在上诉中提出的问题视为放弃。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)）。由于申请人未论述或质疑审理主任关于其未达到显著高于科学、艺术或商业方面通常所遇专业水平的专长程度的最终实质审查认定，本办公室认定该问题已放弃。

申请人未能确立作为特殊能力人士获得 underlying EB-2 分类资格的门槛要求。[2] 因此，本办公室采纳并维持审理主任的决定。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)（指出采纳并维持下级决定的作法已“被每一个直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受”）；Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996)（加入八个巡回法院的意见，认定上诉裁决者可以采纳并维持下级决定，只要其对案件给予“个别化考量”）。

由于所认定的否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝触及并特此保留申请人关于其在 Dhanasar 分析框架下获得自由裁量豁免资格的上诉论点。[3] 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“纯粹咨询性的认定”）；另见 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触及替代性问题）。

命令：上诉被驳回。

[2] 申请人未主张作为高等学位专业人士获得 EB-2 分类的资格。

[3] 本办公室注意到，审理主任根据 Dhanasar 各分支全面审查、论述并分析了申请人的主张，包括其提交的关于汽车行业重要性和增长的行业报告和文章、其工作经验和技能，以及其拥有一家公司所带来的经济影响。尽管审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但审理主任解释了记录中的具体证据，例如申请人的商业计划、行业报告和支持信函，如何未能证明申请人拟议的担任其汽车零部件公司商业总监和经理的事业具有国家重要性、其处于有利地位以推进其事业，或豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将有利于美国。