AUG082022_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：21482246 日期：2022年8月8日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名护士，寻求第二优先移民分类，作为具有特殊能力的个人，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。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否决了该申请，认定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。审理主任进一步认定，记录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。在上诉中，申请人重申其有资格被归类为具有特殊能力的个人，且豁免工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

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，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士成员的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即属于持有高级学位的专业人士成员或其

同等学历者，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求者。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

为根据该法第203(b)(2)(A)条确定资格之目的，“特殊能力”被定义为“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”。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。法规进一步规定了六项标准，个人须至少满足其中三项以证明特殊能力：

(A) 官方学术记录，显示该外国人在与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构获得学位、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，显示该外国人在其被寻求的职业中具有至少十年全职经验；

(C) 从事该专业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证据显示该外国人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。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)。

在根据该法第203(b)(2)(A)条确定个人是否具有特殊能力时，拥有学院、大学、学校或其他学习机构的学位、文凭、证书或类似奖项，或特定专业或职业的执业执照或认证，本身不应被视为此类特殊能力的充分证据。该法第203(b)(2)(C)条。

在申请人满足这些初步证据要求后，我们随后在最终实质审查中考虑所提供材料的整体情况，并评估记录是否显示持续的国家或国际赞誉，并证明该个人处于其领域最顶端的小百分比之中。见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，即先计算文件数量，然后在满足所需标准数量的情况下，结合最终实质审查进行考虑）；另见Visinscaia v. Beers, 4 F. Supp. 3d 126, 131-32 (D.D.C. 2013)；Rijal v. USCIS, 772 F. Supp. 2d 1339 (W.D. Wash. 2011)。这一两步分析与我们的裁定一致，即“ 真相不应仅由证据数量决定，而应由其质量决定 ”，以及我们审查“ 每一件证据的相关性、证明价值和可信度，无论是单独还是在全部证据的背景下，以确定待证明的事实是否可能为真 ”的原则。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

二、分析

如上所述，审理主任认定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。具体而言，尽管申请人主张其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(C)和(F)的要求，但审理主任认定申请人未满足其中任何一项。在上诉中，申请人重申其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(C)和(F)的要求。申请人未主张，且记录也不支持以下结论：其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)-(E)的标准，或8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的标准不适用于该职业，从而可比证据可证明资格。申请人也未主张，且记录也不支持以下结论：申请人可能有资格作为持有高级学位的专业人士成员。基于下文讨论的理由，记录未能证明申请人至少满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)六项标准中的三项。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的法规要求“ [a]官方学术记录，显示[非公民]在与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构获得学位、文凭、证书或类似奖项。 ”记录包含两份以非英语语言书写的文凭、随附的学术记录及其英文翻译。一份文凭显示申请人从位于巴西的[已隐去]获得了完成“ 高中水平护理技术课程 ”的文凭。另一份文凭显示申请人从[已隐去]获得了完成护理技术员专业资格课程的文凭，该机构自称是一家医疗保健专业教育公司。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了United States Credential Evaluations的学历评估，该评估认为受益人“ 至少等同于护理学副学士学位。 ”

审理主任认定“ 副学士学位是在任何护理领域工作所能获得的最低学位水平[；因此，受益人的]教育并未反映‘ 显著高于科学领域通常所遇专业水平的专长程度 ’。 ”在上诉中，申请人主张“ 并非每个人都有资格获得学士学位（个人必须具有先前的学术教育），也并非每个人都有资格获得在其领域执业的执照（申请人必须已从大学毕业）。 ”

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的法规并未规定“学院、大学、学校或其他学习机构在与特殊能力领域相关的学位、文凭、证书或类似奖项”的所需水平。具体而言，它并不要求教育反映审理主任所述的“显著高于科学领域通常所遇专业水平的专长程度”。因此，申请人从学习机构获得的等同于护理学副学士的学位，与护理领域的拟议工作相关，满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的法规，我们撤回审理主任的相反结论。

接下来，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 [noncitizen] 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[非公民]在其被寻求的職業中具有至少十年的全职经验。）记录中包含有关申请人工作经验的信函，其中大部分以英语以外的语言书写，以及它们的英文翻译。

审理主任指出，记录中有关申请人经验的信函“未按照 8 C.F.R. § 103.2(b)(3) 适当认证”。审理主任进一步指出，这些信函“未提供‘对[申请人]所履行职责的具体描述’”，并援引 8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。在上诉中，申请人概括地主张记录满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B) 的规定，但未说明审理主任在认定这些信函未提供对申请人所履行职责的具体描述时可能如何出错。申请人在上诉中未就此项标准提交任何额外书面证据。

我们首先注意到，在回应补证通知（RFE）时，申请人提交了一封关于其自2020年10月至撰写之日2021年6月所担任职位的信函；然而，申请人必须在提交申请时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得在申请人或受益人在一套新的事实下具备资格后的未来日期获得批准。参见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'l Comm'r 1978)。申请人于2020年7月提交了 Form I-140, Immigrant Petition for Alien Workers（外籍工人移民申请）；因此，关于其自2020年10月开始就业的信函不能确立资格。相应地，我们无需进一步讨论该信函。

尽管审理主任错误地称记录中提及申请人截至申请提交日期的就业情况的信函的英文翻译“未适当认证”，但审理主任正确地指出这些信函未提供对申请人所履行职责的具体描述。此外，没有任何信函表明申请人的经验是否为全职。例如，一封来自巴西某市政府的信函仅列出地点以及申请人通过临时合同担任“护理技术员”的起始和结束日期，而未详细说明申请人所履行的职责以及是否以全职方式履行。又如，一封来自巴西某机构的信函声称，申请人作为“执业护士”自2017年5月至11月“负责以下任务：提供常规和/或紧急护理，执行急救行动，在岸上和海上行动[原文如此]”；然而，该信函未详细说明常规护理和紧急护理是什么、在岸上和海上执行时可能有何不同，或申请人是否以全职方式提供该护理。再如，一封来自某机构的信函声称，申请人自2018年5月至2019年5月“[担任]海上护理技术员职位”，而未详细说明申请人

所履行的职责以及是否以全职方式履行。记录中关于申请人工作经验的其他信函提供的信息同样有限。由于记录中关于申请人工作经验的信函既未提供对其所履行职责的具体描述，也未声明其以全职方式履行这些职责，因此它们不能证明其在該職業中具有至少10年的全职经验。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)；另参见 8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。

接下来，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C) 的规定要求“ [a] license to practice the profession or certification for a particular profession or occupation. ”（执业执照或特定专业或职业的认证。）为支持申请，申请人提交了一张以英语以外的语言书写的身份卡及其英文翻译。该卡表明申请人已在巴西联邦护理委员会登记，签发日期为“ 4/11/2014 ”，到期日期为“ 4/10/2019 ”，均在2020年7月申请提交日期之前。在回应审理主任的补证通知时，申请人提交了一份来自巴西某地区护理委员会的证书及其英文翻译，证明申请人自“ 08/08/2021 ”至“ 02/03/2022 ”为护理技术员。申请人还提交了一份来自巴西海事当局的双语文件，“ 有效期 ”截止“ 12/07/2021 ”。该文件表明申请人已通过于“ 04/04/2016 ”至“ 31/5/2016 ”期间在某地进行的个人安全和社会责任考试。

审理主任指出，2019年到期的身份卡不能确立截至申请提交日期的资格，且巴西海事当局文件不能确立其如何满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C) 的规定。审理主任认定，记录不能确立地区护理委员会证书“ 反映了‘ 显著高于科学领域通常遇到的专业知识程度’ ”。在上诉中，申请人概括地重申记录满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C) 的规定，但未说明审理主任在认定各项文件不能确立资格时可能如何出错。申请人在上诉中未就此项标准提交任何额外书面证据。

我们首先注意到，身份卡不是执业执照或特定专业或职业的认证；此外，它在申请提交日期之前已到期。因此，身份卡在形式或实质上均不满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C) 的规定。同样，尽管双语文件表明申请人通过了一项考试，但记录不能确立该文件如何是执业执照或特定专业的认证。具体而言，记录不能确立通过该考试并获得该文件是从事特定专业所必需的。审理主任错误地要求地区护理委员会证书“ 反映了‘ 显著高于科学领域通常遇到的专业知识程度’ ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C) 的规定并不要求执业执照或特定专业或职业的认证来证明此种专业知识水平——它仅要求有效的执照或证书以从事特定专业或职业。然而，尽管证书声称申请人自“ 04/07/2014 ”起持有“ 永久有效注册 ”为护理技术员，但证书具体声明：“ 本证书于2021年8月8日晚上11:41:00签发 ”，在2020年7月申请提交日期之后。由于证书在申请提交日期之后签发，它不能确立资格。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另参见 Matter of

Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. at 249。即使证书能够确立资格——但它不能——其提及申请人自“ 04/07/2014 ”起持有“ 永久有效注册 ”具体涉及申请提交日期之前的注册，这与从事特定专业的执照或认证不同。总之，记录不能确立申请人在申请提交日期时持有执业执照或特定专业或职业的认证。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)；另参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. at 249。

接下来，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F) 的规定要求“ [e]vidence of recognition for achievements and significant contributions to the industry or field by peers, governmental entities, or professional or business organizations. ”（由同行、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予以认可的证据。）记录中包含四封来自申请人前同事的信函，分别来自某医院和某机构。审理主任指出，这些信函讨论了申请人的技能和能力，但未证明申请人对行业或领域作出了重大贡献。在上诉中，申请人概括地重申其满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F) 的规定，但未具体说明审理主任在得出相反结论时可能如何出错。申请人在上诉中未就此项标准提交任何额外书面证据。

记录中的推荐信涉及申请人担任护士的资格，并举例说明其如何使各雇主及其客户或员工受益；然而，正如审理主任所指出的，这些信函未涉及申请人如何可能获得成就或对医疗行业或护理领域作出重大贡献。由于记录中不包含由同行、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予以认可的证据，因此不满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F) 的规定。

总之，记录不满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 中至少三项标准。因此，记录不能证明申请人符合作为特殊能力个人的第二优先分类资格。参见该法第 203(b)(2)(A) 条。我们保留关于申请人是否满足先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中所述任何标准的意见。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不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)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

记录不能证明申请人符合作为特殊能力个人的第二优先分类资格；因此，我们认定申请人未能证明其有资格获得或酌情应得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。