AUG162022_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：21798945 日期：2022年8月16日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名安全管理专家，寻求第二优先移民分类，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士，并寻求对附加于该 EB-2 分类的工作邀请要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任认定，申请人未确立作为高等学位专业人士或特殊能力人士的 underlying EB-2 分类资格。此外，审理主任认定证据不足以确立申请人在 Dhanasar 三项要件中任何一项下的资格。

本案现因上诉而由本办公室审理。申请人依据 Dhanasar 框架重申其资格，主张审理主任未正确审查每一项证据，且在决定中出错。在本程序中，申请人负有确立所请求福利资格的责任。本法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经 de novo 审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

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、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

本法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士成员或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即属于持有高等学位或同等学历的专业人士成员，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、文化或教育利益或美国福利，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的外国人。

(B) 工作邀请豁免——

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

本法第 101(a)(32) 条，8 U.S.C. § 1101(a)(32) 规定，“‘专业’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规包含以下相关定义：

高等学位指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位，加上至少五年专业领域的渐进经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识程度。

专业指本法第 101(a)(32) 条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 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。

此外，尽管本法及相关法规均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请框架。在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)。Dhanasar 指出，在申请人确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免。另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。作为酌情事项，如申请人证明以下内容，可批准国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

在审查随申请初次提交的证据后，审理主任向申请人发出了补件通知（RFE）。在 RFE 中，审理主任解释称，证据未确立申请人符合 underlying 分类的资格，即作为高等学位专业人士或特殊能力人士。此外，RFE 告知申请人，所提供的证据不足以确立申请人在 Dhanasar 三项要件中每一项下的资格。在 RFE 回复中，申请人未提供任何分析或额外证据以解决审理主任指出的关于其作为特殊能力人士资格的缺陷，申请人也未提交任何澄清证据以确立其作为高等学位专业人士的资格。尽管如此，其 RFE 回复包含了关于其在 Dhanasar 三项要件中每一项下资格的额外证据和论证。审理主任拒绝了申请，并对申请人不符合 underlying 分类资格及 Dhanasar 框架下的资格进行了分析。关于 underlying 分类，该决定指出：

最初申请人声称其符合持有高等学位的外国人以及具有特殊能力的外国人的资格。然而，USCIS 审查了为支持表格 I-140 而提交的证据，认定申请人未确立其属于持有高等学位的外国人或具有特殊能力的外国人。提交了补件通知（RFE），要求提供额外证据以确立所寻求福利的资格。在回复 RFE 时，申请人侧重于其符合持有高等学位的外国人资格的主张。其未主张属于具有特殊能力的外国人，也未提交克服关于其作为具有特殊能力的外国人资格主张缺陷的证据。

在上诉中，申请人的书面论证意见起初承认，“在本案中，移民局表示申请人不符合所请求的分类资格，即作为持有高等学位的专业人士成员或具有特殊能力的个人。”尽管如此，在上诉中，申请人未提供任何证据或论证以回应审理主任关于其 underlying 分类资格的关切。因此，我们认为该问题已被放弃。见 Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)（指出当提交方未对不利决定中处理的问题提出上诉时，该问题即被放弃）。另见 Sepulveda v. U.S. Att'y Gen., 401 F.3d 1226, 1228 n.2 (11th Cir. 2005)，引用 United States v. Cunningham, 161 F.3d 1343, 1344 (11th Cir. 1998)；Hristov v. Roark, No. 09-CV-27312011, 2011 WL 4711885 at *1, *9 (E.D.N.Y. Sept. 30, 2011)（原告的请求因未向 AAO 提出上诉而被放弃）。

问题在不利决定中得到处理，该问题即被放弃）。另见 Sepulveda v. U.S. Att'y Gen., 401 F.3d 1226, 1228 n.2 (11th Cir. 2005)，引用 United States v. Cunningham, 161 F.3d 1343, 1344 (11th Cir. 1998)；Hristov v. Roark, No. 09-CV-27312011, 2011 WL 4711885 at *1, *9 (E.D.N.Y. Sept. 30, 2011)（原告的请求因未向 AAO 提出上诉而被放弃）。

如上文法律框架所述，要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、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。由于申请人放弃了这一门槛问题，申请人的其余论点无需处理。1 当另一独立理由已足以决定上诉结果时，无需分析任何其余独立理由。因此，我们拒绝审理但特此保留有关 Dhanasar 三项要件下资格的其余论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（认定当另一独立问题已足以决定上诉结果时，无需分析额外理由）；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

由于申请人未确立其符合 underlying EB-2 分类的资格，其未确立其有资格获得或以其他方式理应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。

1 即使我们已处理其余问题和论点，我们仍会驳回本上诉。申请人的证据和论点未能确立其符合 Dhanasar 三项要件中任何一项的资格。