AUG192021_03B5203 · 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：18038657 日期：2021年8月19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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名直接护理工作者，寻求以特殊能力个人身份获得第二优先移民分类，并寻求豁免此EB-2分类所附带的职位邀请要求。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否决了该申请，认定申请人未能确立其作为特殊能力个人的资格，也未能确立豁免所需职位邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人主张其符合特殊能力分类资格及国家利益豁免资格。

在本程序中，申请人负有确立所寻求移民福利资格的责任。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资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2签证分类资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需另行证明豁免职位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) 属于持有高等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……符合资格且属于持有高等学位或同等学历的专业人士成员的移民，或

因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 职位邀请豁免——

(i) 国家利益豁免。……[总检察长]在总检察长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。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

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专业水平的专长程度。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明特殊能力个人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，尽管法规和相關法規均未定义“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。1 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）可行使自由裁量权2，若申请人证明以下各项，则授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免职位邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于外国国民拟从事的具体事业。该事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在未来影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向外国国民。为确定其是否处于有利地位推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识及在相关或

1 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) (NYSDOT)。
2 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的利益。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免职位邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于外国国民资格或拟议事业的性质，外国国民获得职位邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从外国国民的贡献中受益；以及外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免职位邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

由于申请人未表明或确立其符合持有高等学位的专业人士成员资格，申请人必须至少满足特殊能力个人分类的三项法规标准。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。在否决申请时，审理主任认定申请人未满足任何法规标准。在上诉中，申请人主张其满足三项标准。经审查证据，我们认定记录不支持其至少满足三项标准的资格认定。

显示外国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)。

在初次提交时，申请人提交了一份题为“ 文凭 ”的文件，显示她“ 于1986年进入以院士[已隐去]命名的[已隐去]，并于1988年完成[已隐去]的全部课程，专业为护理 ”，且“ [根据]1995年7月9日国家考试委员会的决定，她具备医院护士资格。 ”此外，申请人提供了一份题为“ 证书 ”的文件，显示“ 兹证明[申请人]完成了由[已隐去]结核病防治研究所和ProjectHOPE组织、USAID资助的‘ DOTS-结核病防治策略 ’培训课程。 ”

审理主任签发了证据请求（RFE），确认收到该证据，并表示“ 该证据似乎并非来自学院、大学、学校或其他学习机构 ”。此外，审理主任要求申请人“ 提交证据以确立授予实体被认可为学院、大学、学校或其他学习机构 ”，并提供了这些实体的定义。作为回应，申请人提供了Evaluation Services, Inc.出具的“ 学术记录评估报告 ”，意见认为“ 该文凭在学术上等同于美国地区认证社区/初级学院的护理应用科学副学士学位。 ”

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

申请人未提供关于“ DOTS-结核病防治策略 ”培训课程的任何证据。

在驳回申请时，审理主任认定申请人未提交所要求的证据。具体而言，申请人提供的是一份学术评估报告，而非“ 用以证明授予实体被认可为学院、大学、学校或其他教育机构的证据 ”。在上诉中，申请人提交了来自[已隐去]的、与[已隐去]有关的截图。然而，我们不会在上诉阶段首次考虑该证据，因为其未在审理主任面前提交。见 Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（规定若“ 申请人已被告知所需证据并获得合理机会在驳回前为其记录提供该证据，则我们不会为任何目的考虑上诉时提交的证据 ”，且“ 我们将基于首席[已隐去]面前的诉讼记录裁决上诉 ”）；另见 Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533 (BIA 1988)。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 的规定要求“ [一份]官方学术记录 ”。4 然而，申请人未证明所提交的“ 文凭 ”和“ 证书 ”如何符合该监管标准而构成“ 官方学术记录 ”。在此，申请人未表明其提供了来自相关组织的官方学术记录，亦未证明该等实体依据该监管标准符合“ 学院、大学、学校或其他教育机构 ”的资格。

在没有来自学院、大学、学校或其他教育机构的官方学术记录证据的情况下，申请人未能充分证明其符合该标准。

由现任或前任雇主出具的、表明外籍人士在其被寻求的職業中拥有至少十年全职经验的信函形式的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

在初次提交时，申请人提供了一份题为“ 就业手册 ”的文件。审理主任在补证通知（RFE）中告知申请人，该文件“ 不充分，因为其并非来自[申请人]过往雇主的官方信函，未包含[申请人]的职责、兼职或全职身份或雇佣的起始和结束日期 ”。此外，审理主任指示申请人提交“ 由人力资源部或雇主授权的其他同等部门出具的、使用官方雇主信头的雇佣核实信函 ”，说明“ 雇佣日期 ”和“ 在该职位期间所履行职责的陈述 ”。

作为回应，申请人提供了一封来自[已隐去]经理以及[已隐去]人力资源部的信函。在驳回申请时，审理主任认定：

该信函不充分，因为其未证明满十年的雇佣，也未说明雇佣日期（如起始和结束日期），未说明该工作是全职还是兼职身份，未描述[申请人]的职责，且未使用官方雇主信头。

4 另见 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。

在上诉中，书面论证意见主张“ [请]注意，[申请人]在其从事领域拥有远超10年的经验 ”，且“ [基]于记录中的文件，[申请人]已证明该标准已满足，而美国公民及移民服务局（USCIS）认定相反有误 ”。然而，申请人未具体指出审理主任关于该标准的决定中任何错误的法律结论或事实陈述。基于所述理由，我们同意审理主任的意见，即该信函未能展示具有证明力的证据，以表明申请人依据 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B) 的规定，在其被寻求的職業中拥有至少十年全职经验。5

因此，申请人未证明其符合该监管标准。

由同行、政府实体或专业或商业组织出具的、对行业或领域作出认可/成就及重大贡献的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

申请人在初次提交时未提供任何针对该标准的证据。作为对补证通知的回应，申请人提供了两封推荐信。审理主任认定：

申请人的信函作者确实高度评价其工作操守及对雇主和客户的贡献，但他们未描述该标准所要求的那类重大贡献。此类证据未描述那种能表明申请人贡献具有重大性的广泛影响或冲击。为成功满足该标准，申请人应提交证明其贡献具有重大性、且其影响超出其直接雇佣范围的文件证据。

上诉书面论证意见主张“ [该申请人]已提供推荐信，明确证明其同行对其成就及对其从事领域的重大贡献的认可 ”。然而，申请人未指出那些成就和贡献，也未解释它们如何获得认可及具有重大性。记录中包含一封来自[已隐去]的信函，其中写道：

我自2020年1月起认识[申请人]。在此期间，她已证明自己是一个非常诚实、可靠且善良的人。[申请人]偶尔协助我做家务，包括做饭、清洁和洗衣。她性格非常善良、外向，极具同情心和善意。在她与我共事的时间里，我们已变得非常亲密，我对她的能力充满信任和信心。认识[申请人]是一件非常愉快的事。她让我的生活轻松了许多，是我团队中非常重要的一部分。

来自[已隐去]的信函写道：
[申请人]自2020年1月起受雇于[已隐去]。在此期间，她已证明自己是一个勤奋、可靠且尽责的人。[申请人]可以指望为我们的老年人持续且充满爱心地提供优质护理。她对所照护对象的同情心和奉献精神深受赞赏，并且是

5 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。

这一行业非常需要的。她收到了来自我们的消费者及其家庭成员以及主管和同行的大量赞扬。我一直对[申请人]印象深刻

我们注意到，两封信均表明事件发生在申请提交之后。然而，资格必须在提交时确立。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F) 的规定要求“ [对]行业或领域作出成就和重大贡献的认可证据 ”。6 尽管这些信函赞扬申请人的个人和职业特质，但它们未指出她对行业或领域的成就和贡献。此外，这些信函未表明申请人因其成就获得认可，且其贡献已达到该监管标准所要求的重大性水平。

在没有充分证据证明申请人因其成就及对行业或领域的重大贡献而获得同行、政府实体或专业或商业组织认可的情况下，她未证明其符合该标准。

III. 结论

申请人未证明其满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 中至少三项标准。因此，我们无需提供最终实质审查，以评估申请人是否已达到特殊能力分类所需的专业水平。7 此外，我们无需就是否作为自由裁量事项，她根据 Dhanasar 分析框架有资格或以其他方式值得国家利益豁免作出决定。因此，我们保留这些问题。8 基于上述理由，上诉将被驳回，每一项均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。

6 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。
7 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。
8 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, n.7（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代问题）。