DEC122022_04B5203 · 普通EB-2 · 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：23041578 日期：2022年12月12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）

申请人寻求被归类为具有特殊能力的人士，并寻求对此EB-2类别所附工作要求给予国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。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工作邀请、并因此对劳工证的豁免。

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属于具有特殊能力的人士，也未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定有误。在本程序中，申请人负有以优势证据标准证明其符合所请求福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。经重新审查（de novo review），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 签证类别的资格，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。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对工作要求给予豁免符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一递进框架：

(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……属于持有高等学位或其同等学历的专业人士成员的合格移民，或

因其在科学、艺术或商业方面具有特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益，或美国福利的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部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。

科学、艺术或商业方面的特殊能力在8 C.F.R. § 204.5(k)(2)中定义为显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长程度。为符合具有特殊能力人士的资格，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)规定了六项标准，个人必须至少满足其中三项。

此外，尽管法律和相关法规均未界定“ 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，在申请人已确立EB-2类别资格后，USCIS可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(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以推进拟从事的事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

如上所述，确立国家利益豁免资格的第一步是证明符合 underlying EB-2 签证类别的资格，即作为高等学位专业人士或具有特殊能力的人士。在上诉中，申请人既未主张，记录也未证明其作为持有高等学位的专业人士成员符合EB-2类别资格。因此，其必须证明自己符合具有特殊能力人士的资格。

申请人在上诉中主张，审理主任“ 在本案中未适用适当的证明标准，而是施加了更严格的标准，并错误适用法律，对[其]造成不利。 ”除法律另有规定不同标准外，“ 优势证据 ”是管辖移民福利申请的证明标准。3 因此，“ 优势证据 ”是管辖国家利益豁免申请的证明标准。4 尽管申请人在上诉中主张其已提供足以证明其符合本申请所寻求移民

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 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375 (AAO 2010)；另参见 Matter of Martinez, 21 I&N Dec. 1035, 1036 (BIA 1997)；Matter of Soo Hoo, 11 I&N Dec. 151, 152 (BIA 1965)。
4 一般参见 1 USCIS Policy Manual, E.4(B), https://www.uscis.gov/policy-manual。

福利的资格，但其未进一步解释或指出审理主任在否决申请时适用了优势证据以外证明标准的任何具体情形。

A. 职业的实质性质与拟从事的事业

我们首先认定，申请人就其在申请中寻求就业的职业性质以及其打算从事的拟议事业，提交的证据不充分且不一致。这一点很重要，因为要符合EB-2特殊能力人士类别的资格，申请人必须在其专业或职业背景下提交证据，以表明其至少满足六项法规标准中的三项，从而满足初始证据要求，并最终证明其专长程度显著高于其领域通常所遇水平。本法第203(b)(2)条，以及8 C.F.R. § 204.5(k)。

此外，为证明申请人符合国家利益豁免资格，其必须（除其他事项外）提供足以表明其具体拟议事业(1)兼具实质性价值和国家重要性，以及(2)根据 Dhanasar 分析其处于有利地位以推进该事业。5

申请人在申请第6部分表明其预期职位名称为“ 安全管理专家 ”，并指出在该职位上其将“ 为组织进行安全评估，并设计安全系统和流程。 ”其还提交了一封描述其预期就业的信函，内容如下：

我的职业计划[]是担任[安]全[管]理[专]家。……在安全运营、反情报、通信、航空运输管制、物流、人事管理、武器、射击和消防领域。[我]将成为美国组织的资产，因为我将能够通过为公司 and 机构提供不可或缺的安全管理解决方案，最大化军事、私营和公共执法官员的战略和战术行动。

审理主任认定，记录未充分详述其作为安全管理专家预期就业的实质性质。其签发了证据请求（RFE），要求提供申请人拟议就业的详细描述，并附文件证据支持。然而，申请人未充分回应这一方面。在RFE回复中，其主张将“ 为上述市场中的小型、中型和大型美国学校、个人和公司提供安全服务支持。 ”但其未提供详细描述，解释其将如何从事提供安全服务，也未按审理主任在RFE中的要求提供文件证据支持。“ 未能提交所要求的证据，从而妨碍实质性调查线索的，应构成否决[申请]的理由。 ”8 C.F.R. § 103.2(b)(14)。

此外，尽管申请人提供了一份高层级清单，列出个人在从事安全相关职业时可能关注的各种不同领域（例如反情报、通信、航空运输管制、物流、武器、射击和消防），但其并未

5 一般参见 5 USCIS Policy Manual F.5, https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

充分描述其自身职业或拟议事业，以表明其在实际日常工作任务中将要处理的安全相关关切。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这些不一致和模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

在上诉中，申请人主张“他将在其领域工作，具体是通过其在美国的公司担任安全专业人士和管理人员，该公司专注于为任何需要更好管理和发展的公司提供服务”，但他未指明其公司将提供的具体服务。同上。值得注意的是，申请人最初对其在美国拟从事工作的描述并未包括创建和管理自己公司的计划。在此，申请人在申请日期之后提出的建立新公司并作为其管理人员提供服务的计划，不能追溯性地确立资格。在上诉中，申请人不得实质性改变拟议职位的各个方面，包括其将从事的职业以及其打算从事的拟议事业的性质。申请人必须在提交申请时满足资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

我们认定申请人的上诉书面论证意见就其所拟从事的工作提出了一系列新的事实，这些事实对EB-2类别的资格以及国家利益豁免具有实质性影响。申请人不得对已提交的申请进行实质性变更，以试图使明显存在缺陷的申请符合USCIS的要求。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)；另参见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)（该案要求寻求就业类移民分类的申请人必须在签证申请提交之日具备必要的资格）。

因此，我们认定申请人未提供充分且一致的证据来确立其未来的职业领域，以证明其是一名在该职业中拥有“显著高于通常所遇水平之专业技能”的特殊能力个人。该法第203(b)(2)条及8 C.F.R. § 204.5(k)。6 其亦未充分证明其拟议事业的具体性质，以表明(1)该事业兼具实质性价值和国家重要性，且(2)根据Dhanasar分析其处于有利地位推进该事业。Dhanasar at 889。基于上述理由，该申请不得获批。

B. 特殊能力

在驳回申请时，审理主任认定申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下的任何标准。在上诉中，申请人主张其满足五项标准。我们审查了记录中的证据，认定该证据不支持申请人满足至少三项标准要求的认定。7 在评估证据时，资格不应仅由证据的数量决定，而应由其质量决定。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

6 我们在评估8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下的证据标准时，纳入了我们对记录中缺乏证据以证实申请人拟议职业实质性性质的关切。
7 尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

由现任或前任雇主出具的证明信，表明[该个人]在其被寻求的职业中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)

审理主任认定申请人不满足该标准，因为尽管记录显示申请人在巴西军队拥有至少十年的士兵经验，但证据未能证明其在军队中履行的职责属于安全相关职业。审理主任指出，在申请人约十年的军旅生涯中，其被指派执行和监督通信设备的安装和维护，认定这些职责与安全管理专家的职责不相似。
在上诉中，申请人主张审理主任“未给予适当考虑”其“在该领域工作的证据，该证据表明其拥有至少10年全职经验……”。然而，申请人未指明其认为审理主任忽视的具体证据。其在上诉书面论证意见中也未讨论记录中任何应作为该标准认定一部分予以考虑的具体证据。在驳回上诉时，我们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或主张被视为“放弃”。8 由于申请人未在上诉中具体处理该问题，我们认定该问题已被放弃，并认定申请人不满足该标准。

执业执照或特定专业或职业的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)

作为其执业执照或职业执照的证据，申请人提交了其巴西军人身份证件的副本。审理主任认定该证据不足以满足该标准。虽然我们同意审理主任在此方面的认定，但我们亦认定申请人未证明其职业或专业需要执业执照。

在上诉中，申请人表示审理主任“未给予适当考虑”申请人“其获许可从事[其职业]的证明”，但其在上诉书面论证意见中未指明或讨论记录中任何应作为该标准认定一部分予以考虑的具体证据。因此，基于上述理由，我们认定该问题已被放弃，并认定申请人不满足该标准。9

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

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)的规定要求“[专]业协会会员资格的证据”。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定包含以下相关定义：“专业指该法第101(a)(32)条所列的职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学历作为进入该职业最低要求的职业。”

8 参见，例如，Matter of M-A-S-, 24 I&N Dec. 762, 767 n.2 (BIA 2009)。法院对问题放弃的看法因巡回法院而异。参见Rizk v. Holder, 629 F.3d 1083, 1091 n.3 (9th Cir. 2011)（认定未在书面论证意见中提出的问题被视为放弃）；Martinez-Serrano v. INS, 94 F.3d 1256, 1259 (9th Cir. 1996)（认定在受影响当事方的案件陈述中提及但未在书面论证意见正文中讨论的问题被视为放弃）；但参见Hoxha v. Holder, 559 F.3d 157, 163 (3d Cir. 2009)（在上诉通知表中提出的问题未被放弃，尽管未在书面论证意见中处理）。
9 参见，例如，Matter of M-A-S-, 24 I&N Dec. 762, 767 n.2 (BIA 2009)。

审理主任认定申请人不满足该标准，承认申请人提交了会员卡和会员申请副本，但未就这些证据如何表明专业协会会员资格提供任何解释。具体而言，在回应审理主任的补件通知时，申请人提供的证据表明截至2020年8月其成为巴西武装部队“退休和养老金持有者”协会的成员。10 申请人未提供文件证明该组织的会员资格要求以表明该协会具有专业性质，以及该组织接纳申请人为会员所依据的基础。因此，申请人未证明其所属组织符合专业协会的资格。

在上诉中，申请人表示审理主任“未给予适当考虑”申请人“专业组织会员资格的证明”，但其在上诉书面论证意见中未指明或讨论记录中任何应作为该标准认定一部分予以考虑的具体证据。因此，基于上述理由，我们认定该问题已被放弃，并认定申请人不满足该标准。11

尽管申请人在上诉中主张符合另外两项标准的资格，但记录目前未证明其已满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下三项标准的最初证据要求。因此，我们将不处理其他标准。记录支持审理主任的认定，即申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下特殊能力六项监管标准中的至少三项。因此，我们无需也不会提供最终实质审查以评估申请人是否已达到EB-2分类特殊能力方面所需的专业技能水平。

C. 国家利益豁免

申请人未证明其符合EB-2分类的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝处理并在此保留关于其余问题的上诉论点，包括其是否符合国家利益豁免的资格。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决对结果不必要的争议问题作出认定”）；另参见Matter of M-F-O-, 28 I&N Dec. 408, 417 n.14 (BIA 2021)（在申请人否则不符合资格的情况下拒绝处理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

申请人未证明其符合该法第203(b)(2)(A)条项下特殊能力个人的资格。基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立和替代依据。

裁定：上诉被驳回。

10 申请人似乎是在提交申请之日9个月后获得该协会会员资格的。申请人必须在提交申请时满足资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

11 参见，例如，Matter of M-A-S-, 24 I&N Dec. 762, 767 n.2 (BIA 2009)。参见 Rizk v. Holder, 629 F.3d 1083, 1091 n.3 (9th Cir. 2011)；Martinez-Serrano v. INS, 94 F.3d 1256, 1259 (9th Cir. 1996)（认定：受影响当事人在案件陈述中提及但未在书面论证意见正文中讨论的问题视为放弃）。