DEC202023_06B5203 · 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：28962778 日期：2023年12月20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）

申请人是一名护士技师，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附职位邀请要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益的情况下，可酌情批准此项对所需职位邀请要求、并因而对劳工证要求的豁免。

德克萨斯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符合基础签证分类的资格，或应获得以国家利益为由对职位邀请要求的酌情豁免。本事项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)。本办公室对本事项中的问题重新审查（de novo）。Matter of Christa'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。

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基础EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士，或作为在科学、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，因此须另行证明对职位邀请要求的豁免符合国家利益。

为根据本法第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水平的专业程度 ”。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，方可确立特殊能力：

(A) 官方学术记录，显示该[非公民]拥有与特殊能力领域相关的、由学院、大学、学校或其他教育机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项；

(B) 以现任或前任雇主信函形式提供的证据，显示该[非公民]在其被寻求的職業中拥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[非公民]曾获得表明其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其成就及对该行业或领域重大贡献之认可的证据。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii).1

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)规定：“ 若上述标准不能直接适用于受益人的职业，申请人可提交可比证据以确立受益人的资格。 ”

然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 随后，本办公室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申请人被认可为具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。3 见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查：先对文件进行计数，若满足所需标准数量，再在最终实质审查的背景下予以考虑）。该两步分析与本办公室的裁定一致，即“ 真相不能仅凭证据数量确定，而应凭其质量确定 ”，亦与以下原则一致：本办公室“ 对每一件证据的关联性、证明价值和可信度，无论单独还是在全部证据的整体背景下，均予以审查，以确定待证事实是否很可能为真。 ”Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须确立其符合“ 以国家利益为由 ”对职位邀请要求酌情豁免的资格。

1 法规规定，若任何标准不能直接适用于受益人的职业，可提交可比证据以确立受益人的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)

2 一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

3 USCIS此前已确认该两步裁决方法在特殊能力个人情形中的适用性。一般见 6 USCIS Policy Manual, 同上, at F.5(B)(2)。

本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然本法及有关规定均未界定“国家利益”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了裁决国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，USCIS可酌情4批准国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人拟设立一家家庭医疗护理企业，她将担任其首席执行官和护士专家。审理主任认定，申请人未能确立作为特殊能力个人符合基础EB-2分类的资格。审理主任进一步认定，申请人不应以国家利益为由获得对职位邀请要求的酌情豁免。

关于基础EB-2分类，申请人提交了证据以符合特殊能力的全部六项标准。审理主任认定，申请人仅符合两项监管标准，即8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)规定的在其拟议职业中拥有十年全职经验，以及8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)规定的专业或职业执照或认证。

在上诉中，申请人重申其作为特殊能力个人的身份，称其符合两项标准，即8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)和(E)，并称其为国家利益豁免提供了充分证据。申请人未在上诉中针对或质疑审理主任的以下认定：她不符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)规定的曾获得表明其特殊能力的薪资或其他服务报酬的标准，以及她不符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)规定的其成就及对其领域的重大贡献获得认可的标准。因此，本办公室视为这些理由已被放弃。未在上诉中提出的问题视为放弃。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)）。经审查记录中的证据，本办公室认定申请人未能证明其满足六项初步证据标准中的至少三项，且在其他方面不符合所请求利益的资格。5

官方学术记录，显示该[非公民]拥有与特殊能力领域相关的、由学院、大学、学校或其他教育机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

审理主任认定，记录未显示申请人的“证书系从经认可的教育机构获得”，因此该证据不符合该标准。

4 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

5 虽然本办公室未逐一讨论记录中的每一件证据，但已对每一件证据进行了审查和考虑。

申请人在上诉中主张，其来自巴西[已隐去]的文凭和学业成绩单符合该标准。文凭显示申请人于2006年完成了资格课程，“ 技术护理专业——专业健康领域，能够履行护理技师职能 ”。学业成绩单显示申请人完成了与其拟议职业护理技师相关的1730课时课程。基于文凭和学业成绩单，本办公室认定申请人已符合该标准。因此，本办公室撤回审理主任关于该标准的认定。

以现任或前任雇主信函形式提供的证据，显示该[非公民]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符合该标准。记录中包含雇佣信函、聘用申请人的合同以及申请人的社会福利文件。然而，这些文件并未表明申请人的工作为全职。例如，一封来自_I ._____的信函表明申请人自2014年9月1日至2019年10月1日担任急救人员，另一封来自市卫生局的信函表明申请人自2012年5月2日至2017年4月1日担任护士技术员。这些信函未表明申请人是否以该标准明文所要求的全职身份工作。此外，信函显示申请人在2014年至2017年期间同时为两家雇主工作，从而表明申请人对每家雇主的工作可能并非全职。

申请人还提供了雇佣合同，表明她受聘临时担任护理技术员，以及她的社会保障文件，显示她在不同时间段担任护士技术员。然而，这些文件并非来自申请人的现任或前任雇主，且未表明申请人的工作为法规明文所要求的全职身份。此外，尽管雇佣合同表明她受聘担任护士技术员，但并未显示申请人实际从事了该工作。

由于所提供的证据未能证明申请人在其职业中具有至少十年的全职经验，申请人未能证明其符合该标准的明文规定。因此，我们撤销审理主任关于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)项标准的认定。

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

审理主任认定申请人基于巴西劳工部颁发的执照以及巴西联邦区护理区域委员会颁发的身份证件和注册文件符合该标准。然而，我们不同意审理主任对这些文件的评估。与审理主任的决定相反，记录中并不包含劳工部颁发的执照。巴西联邦区护理区域委员会颁发的身份证件和注册文件表明申请人已在该委员会注册为护理技术员职业。记录中不包含

解释任一文件意义的证据，也未表明任一文件可作为该专业的执照或认证。

._____.申请人还提交了她的文凭，表明她此前完成了~------~课程，即“ 技术护理专业——专业卫生领域，能够履行护理技术员职能 ”。尽管该文凭显示申请人完成了护理技术员课程，但并未显示申请人拥有护理技术员的执照或认证。

申请人还提交了她的巴西就业和社会保障记录簿以满足该标准。该记录簿提供了她的个人信息和就业历史；然而，并未显示她拥有护士技术员的执照或认证。

由于记录未能证明申请人拥有其职业的执照或认证，她未能证明其符合该标准的明文规定。因此，我们撤销审理主任关于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)项标准的认定。

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

为满足该标准，申请人依据其此前讨论的注册文件和身份证件，二者均由巴西联邦区护理区域委员会颁发。如上所述，注册文件和身份证件表明她已注册为护理技术员。

审理主任认定申请人未提交证据表明她拥有“ 在寻求分类的领域内协会的会员资格，该协会要求其成员具有杰出成就，并由其学科或领域内公认的国内或国际专家评判 ”。尽管我们不同意审理主任关于该标准下的会员资格证据要求“ 其成员具有杰出成就，并由公认的国内或国际专家评判 ”的观点，但我们同意申请人未满足该标准。

该标准要求提供专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)将“ 专业 ”定义为进入该职业最低要求为美国学士学位或外国同等学历的任何职业。记录未显示巴西联邦区护理区域委员会由已获得美国学士学位或其外国同等学历的个人组成，也未显示其 otherwise 构成专业协会。因此，申请人未能证明其在该标准下的专业协会会员资格。

由于申请人未能证明其至少满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)至(F)项中的三项证据标准，我们无需进行最终实质审查以确定证据在整体上是否显示她被认可为在科学、艺术或商业领域具有显著高于通常水平的专业知识。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。尽管如此，我们告知，我们已对记录进行整体审查，并得出结论认为该记录不支持认定申请人已确立作为特殊能力个人进行分类所需的认可。

申请人未能证明其作为科学、艺术或商业领域特殊能力个人符合EB-2分类的资格，因此不符合国家利益豁免的条件。尽管申请人在上诉中主张她满足Dhanasar分析框架下的全部三项要件，并且在其他方面符合国家利益豁免的条件，但我们保留对这些问题的不发表意见。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出对其所达结果不必要的裁决的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 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

记录未能证明申请人符合作为特殊能力个人的第二优先就业签证资格。因此，我们得出结论认为申请人未能证明其符合所寻求的移民福利的资格。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。