FEB272024_05B5203 · 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：29846722 日期：2024年2月27日

对德克萨斯服务中心决定的申诉

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名药物滥用康复教练，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，以及针对该分类所附工作要求获得国家利益豁免（NIW）。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任基于两项理由驳回了表格I-140外籍工人移民申请（申请）。第一，他们认定记录未能证明申请人符合作为持有高级学位的专业人士的底层签证分类资格。审理主任还认定申请人不值得在符合国家利益的情况下获得对工作要求的自由裁量豁免。此事现因上诉而由本办公室审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据向美国公民及移民服务局（USCIS）证明其资格。该法第291条；Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo'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。

I. 法律

为确立NIW资格，申请人必须首先证明符合底层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人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验相当于硕士学位。专业定义为该法第101(a)(32)条所列的职业，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位作为进入该职业最低要求的职业。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

一旦申请人证明其符合作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格，他们随后必须证明其值得在“符合国家利益”的情况下获得对工作要求的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理NIW申请的框架。Dhanasar指出，USCIS可作为自由裁量事项，在申请人证明以下各项时批准NIW：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

是否批准或拒绝NIW的纯自由裁量决定仅由USCIS作出。参见Flores v. Garland，72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（引注省略）。

II. 分析

在初始提交中，申请人未明确表明其申请所依据的基础。申请人未清楚指明其是作为持有高级学位的专业人士申请，还是作为具有特殊能力的人士申请。基于初始提交文件，审理主任发出了补充证据请求，寻求支持其作为持有高级学位的专业人士主张的材料。申请人对该请求作出回应，但未表明其符合具有特殊能力人士的资格，因此，审理主任发出了按其作为持有高级学位的专业人士的主张进行评估的决定。

申请人的举证责任既包括初始的举证义务，也包括最终的说服责任。Matter of Y-B-，21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)。该责任的一部分是申请人须明确为适当的分类进行论证，而非依赖审理主任推断或猜测其意图的分类。鉴于申请人的举证责任，其在审理主任面前仅提出了与高级学位专业人士相关的论证。

转向上诉书面论证意见：申请人明确主张两项EB-2基础下的诉求；作为持有高级学位的专业人士，以及作为具有特殊能力的人士。这相当于申请人在上诉中提出了未在审理主任面前论证的诉求。首次向行政上诉机构提出的新主张不适当提交至该机构。Matter of M-F-O-，28 I&N Dec. 408, 410 n.4 (BIA 2021)（拒绝考虑上诉人首次在上诉中提出的主张）；另参见Slack Techs., LLC v. Pirani，598 U.S. 759, 765 n.1 (2023)（认定某一问题首次在上诉中论证的，不适当提交至上诉机构）。本办公室不会受理在审理后请求变更所申请的签证分类，因为该变更构成实质性变更。参见Matter of Izummi，22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)（拒绝允许申请人对申请作出实质性变更以使其符合USCIS要求）。因此，本办公室将考虑申请人作为持有高级学位的专业人士的上诉主张。

A. 持有高级学位的专业人士

申请人拟提供与药物滥用康复相关的服务。申请人于2022年10月提交了申请。申请人不主张拥有高于学士学位的美国学术或专业学位（或外国同等学位）。申请人提供了证据，证明其于2018年获得五旬节派牧师神学的外国学士学位，并于2022年获得心理学的另一外国学士学位。1 申请人主张在2013年至2019年之间的各个时期拥有工作经验。

对于未获得美国高级学位（或外国同等学位）的外国国民，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)的条例要求他们拥有美国学士学位（或外国同等学位）以及该专业领域至少五年学士学位后逐步提升的经验。审理主任部分驳回了申请，因为申请人在2022年10月提交申请之日未满足这些要求。

在上诉中，申请人主张其是牧师神学和心理学专业人士，且截至上诉书面论证意见之日其拥有超过五年的经验。2 申请人进一步将其神学相关学士学位等同于美国学士学位，并将其牧师按立比作执业专业执照。

在上诉书面论证意见中，申请人承认其在获得学士学位后并未拥有该专业领域五年的经验。其随后提出，其案件值得对条例要求作出例外处理以减轻移民处理负担，因为其截至提交上诉之日已满足学士学位后经验要求。

申请人援引该法第204(a)(1)(F)条，主张该条提供了在评估签证申请时考虑例外情况的灵活性，并据此请求本办公室过于宽泛地适用该法定条款。本办公室不能如此。第204(a)(1)(F)条回指申请人已在其中被考虑的精确法规，本办公室不为其循环论证所说服。此外，条例中不存在申请人所提及的为减轻移民处理负担而对高级学位专业人士在提交申请时须完成五年学士学位后经验要求作出的此类例外。事实上，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)的条例规定，作为申请人须随申请提交的所需初始证据的一部分，他们必须提供官方学术记录，表明其拥有所需学位或外国同等学位，以及（如适用）其已获得该专业领域至少五年学士学位后逐步提升经验的具体证明。由于这是初始证据，申请人上诉书面论证意见中提及的规则例外并不存在。

最终，在此特定情形下，申请人必须在提交NIW申请之日已完成学位或其同等学历的所有实质性要求，并已获得强制性经验，以确立资格。参见Matter of O-A-, Inc.，Adopted Decision 2017-03，第3-4页（AAO 2017年4月17日）；另参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l

1 审理主任指出，申请人未遵守其要求，即提供咨询性教育评估以支持其拥有等同于美国学士学位的主张。
2 尽管上诉书面论证意见的日期为2022年8月8日，但这似乎是年份的排版错误，应读作2023年8月8日，因为上诉于2023年8月10日提交至USCIS。

Comm'r 1971)（签证申请不得基于对未来资格的推测而批准，也不得在个人根据新的事实组合变得符合资格后批准）。

由于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)关于五年渐进式学士后专业工作经验的规定要求外籍人士已具备该专业所需经验，且由于申请人于2018年取得其五旬节派牧师神学的外国学士学位，她最早能够在依赖该专业五年学士后经验的情况下适当提交此申请的时间本应是2023年10月。因此，她在提交申请时不具备所需经验，且在提交申请时不符合作为持有高级学位的专业人士的资格。

我们最终同意审理主任在该问题上的不利裁定。

申请人未提供充分证据以满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)-(B)的监管要求。由于申请人未证明其有资格作为持有高级学位的专业人士获得EB-2分类，她未能满足审议NIW的前置要求。尽管申请人在上诉中主张其符合Dhanasar分析框架下的其他NIW资格要求，我们保留对这些问题的不予置评。当案件无论其他资格考量如何均应当被拒时，我们无需处理那些其他考量。Patel v. Garland, 596 U.S. 328, 332 (2022)（引INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（认定机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”））；另见Matter of Chen, 28 I&N Dec. 676, 677 n.1, 678 (BIA 2023)（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

记录未证明申请人有资格作为持有高级学位的专业人士获得第二优先分类，我们将驳回其上诉。

命令：上诉被驳回。