JAN172023_02B5203 · 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

案卷编号：23069655 日期：2023年1月17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（国家利益豁免）

申请人是一名企业家，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力个人，以及该分类所附工作要求国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心代理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人具有特殊能力个人。她进一步认定申请人未能证明豁免该分类的工作要求将符合国家利益。此事现因上诉由本办公室审理。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。

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，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。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渐进工作经验等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专业知识水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交文件

满足六类证据中至少三类。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明他们被认可为具有显著高于该领域通常遇到的专业知识水平。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格，他们必须随后证明其值得酌情豁免工作要求以符合“ 国家利益 ”。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)提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情3授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业具有实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

一、分析

申请人在申请及支持文件中称，她是一名企业家，拥有超过12年提供托儿保姆服务的经验。初次提交时，申请人未提交足够证据证明其符合所请求的EB-2移民分类资格，也未描述其拟议事业。审理主任先发出证据请求（RFE），后发出否决意向通知（NOID），告知申请人这些缺陷并给予回应机会。4 在审查申请人对RFE和NOID的回应后，代理主任认定申请人未能证明其符合所请求的EB-2分类资格，也未能证明豁免该分类的工作要求将符合国家利益。

在上诉中首次，申请人将其拟议事业确定为“ 在美国教育领域寻求助理教师就业 ”。在上诉中，她主张记录表明她具有特殊能力个人并符合国家利益豁免资格。

1 如果这些类型的证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力个人背景下的适用性。参见一般性6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

4 在本案中，审理主任发出了RFE和NOID，代理主任发出了决定。

A. 作为持有高级学位的专业人士的资格

如上所述，高级学位专业人士的申请必须包括证据证明申请人拥有“ 高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位[或]美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域至少五年渐进工作经验应被视为等同于硕士学位。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。初次提交时，申请人提供了格鲁吉亚I ITechnical University于2007年颁发的工程科学学士学位文凭副本。申请人还提供了!Teaching University! I于2011年颁发的教学小学教育高等教育文凭副本。

记录中未包括学业成绩单或依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)的美国学历等同性证明，以确立外国文凭的美国等同性。审理主任在RFE和NOID中均指出了这一缺陷。在RFE和NOID回应中，申请人主张她符合高级学位专业人士资格，并“ 另外且替代性地 ”是具有特殊能力的个人。然而，申请人未提交所请求的证据以证明她是高级学位专业人士。

申请人在上诉中未处理此问题或提交额外证据。因此，本办公室认定记录未能证明申请人是持有高级学位的专业人士。

B. 作为具有特殊能力个人的资格

如上所述，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的条例规定了证明具有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。当申请人满足六项标准中至少三项时，仍须按照Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)确立的两部分审理框架进行关于申请人资格的最终实质审查。本办公室考虑记录整体以确定申请人是否以优势证据证明其具有显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专业知识水平。在最终实质审查中，必须评估证据的质量。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

在回应RFE和NOID时，申请人基于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下的以下标准主张具有特殊能力个人资格：

来自现任或前任雇主的信函形式的证据，表明[该个人]在寻求其服务的职业中具有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

执业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)。

同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域成就和重大贡献的认可证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

在审查记录中的证据，包括回应RFE和NOID提交的证据后，代理主任认定申请人未能符合具有特殊能力个人资格，因为她未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下六项标准中至少三项。

代理主任对申请人针对具有特殊能力个人资格每项标准的证据分析如下：

官方学术记录，表明该外籍人士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。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

如上所述，申请人提交了工程科学学士学位文凭和小学教育师范高等教育文凭的副本。代理主任指出，申请人主张的特殊能力领域未作具体界定。如上所述，申请表中将申请人的职业列为企业家，经历证明信将其经历描述为保姆和教师，且她未提交拟从事事业的描述。代理主任认定，申请人的工程科学文凭似乎与申请人主张的儿童保育特殊能力领域无关，且记录中未包含任一文凭的学业成绩单。在上诉中，申请人将其拟从事事业的领域确定为教育，但未提交正式学业记录形式的补充证据以证明其文凭与特殊能力领域相关。我们同意代理主任的认定，即申请人未满足该标准。

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，表明该[个人]在为其寻求的職業中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

记录包含以下证明申请人经历的函件：
• 一封未注明日期、由[已隐去]幼儿园园长[已隐去]签署的函件，证明申请人自2017年至2019年担任教师的经历。5
• 一封注明日期为2019年8月、由[已隐去]签署的函件，证明申请人"自2013年10月起为期1年"照护其子女并从事家务劳动的经历。
• 一封注明日期为2019年8月9日、由_____出具的函件，证明申请人"约一年"的兼职保姆经历。

5 记录包含来自[已隐去]幼儿园的第二封函件。第二封函件注明日期为2021年8月11日，由[已隐去]园长签署。第二封函件内容与由____签署的函件几乎完全相同。

• 一封未注明日期、由_____出具的函件，证明申请人自2008年9月至2011年7月担任保姆的经历。
• 一封未注明日期、由[已隐去]出具的函件，证明申请人自2017年7月至2019年7月担任全职保姆的经历。
• 一封注明日期为2021年8月9日、由[已隐去]签署的函件，证明申请人担任保姆的经历，未提供日期。
• 一封注明日期为2021年8月16日、由_ _[已隐去]总裁_____签署的函件，证明申请人"自2020年10月起"担任教师助理的经历。

在NOID和决定中，审理主任和代理主任仅考虑了来自[已隐去]幼儿园、[已隐去]和[已隐去]的经历证明信。他们特别指出，来自[已隐去]的函件未提供任何具体的受雇日期或受雇时长，来自[已隐去]幼儿园的函件也未提供具体的受雇日期。他们还指出，来自[已隐去]的函件记录的受雇发生在申请提交之后。然而，申请人必须在提交申请时确立资格。8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), (12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。

尽管代理主任在其决定中未考虑补充函件，但该错误无关紧要。即使考虑补充函件，所记录的经历总时长仍不足10年。仅有两封函件载明了具体的受雇日期，且仅有一封函件载明该受雇为全职。此外，来自[已隐去]幼儿园的函件所提供的经历日期与申请人主张的为[已隐去]担任全职保姆的经历重叠，Ms.[已隐去]称其"每天工作十小时"。这一不一致使人们对申请人主张的在[已隐去]幼儿园的经历产生怀疑。不一致之处必须以指向真相所在的独立、客观证据加以解决。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, at 591-92。

在上诉中，申请人未提交记录其经历的新证据。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)的规定指出："与合格经历或培训有关的证据应采用现任或前任雇主或培训者出具的函件形式，并应包括出具人的姓名、地址和职务，以及对所履行职责……或所接受培训的具体描述。"由于记录中未包含该法规规定的申请人合格经历证据，我们无法认定其在該職業中拥有至少10年全职经验。因此，该标准未获满足。

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)。

申请人主张其事业领域不需要执照，但"应考虑[证明][申请人]拥有显著高于该领域通常遇到的[原文如此]专业水平的可比证据"。代理主任认定申请人未满足该标准，我们同意。申请人在初始提交时或在对RFE和NOID的答复中均未确定或描述其拟从事事业的领域。尽管其在上诉中称其拟从事事业的领域为教育，但未提交证据

证明其专业水平显著高于教育领域通常遇到的水平。此外，她未提交证据支持其关于其拟从事教育事业领域的职业不需要执照的主张。因此，该标准未获满足。

证明外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

申请人未就该标准提出资格主张，也未提交任何证据。因此，该标准未获满足。

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

申请人未就该标准提出资格主张，也未提交任何证据。因此，该标准未获满足。

同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域内成就和重大贡献的认可证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

代理主任考虑了记录申请人儿童保育经历的函件。她指出，这些函件讨论了申请人的职责和责任并赞扬其工作，但未提供具体事例说明其工作如何被认可为对儿童保育领域的重大贡献。她认定申请人未满足该标准以证明其为具有特殊能力的个人。

在对RFE的答复中，申请人提供了以下证书以支持该标准：

- 成就证书，早期保育和教育环境中的除虫，获得于2021年8月1日，
- 完成证书，强制报告人培训：识别和报告儿童虐待和忽视，获得于2020年12月12日。

尽管代理主任未讨论这些证书，但该错误无关紧要。如上所述，申请人必须在提交申请时确立资格。8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), (12)。两份证书均在2020年6月17日提交申请之后签发。此外，两份证书均未证明对该领域的重大贡献。相反，两者似乎均代表完成了儿童保育就业的强制性要求。

在上诉中，申请人未提交其符合该标准资格的新证据。因此，该标准未获满足。

记录表明申请人在儿童保育领域具备资格和经验。然而，仅此不足以证明申请人符合教育领域特殊能力个人的资格。申请人未证明其拥有的专业水平显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的水平。申请人未表明其为高等学位专业人士或具有特殊能力的个人。因此，申请人未证明，且记录中的文件也未确立其符合 underlying EB-2 分类的资格。

如上文法律框架所述，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个人。由于申请人未确立这一门槛问题，申请人的其余论点无需处理。当另一独立理由对上诉具有决定性时，无需分析任何其余独立理由。因此，我们拒绝审理其是否符合Dhanasar框架下关于国家重要性的第一项要件，或第二和第三项要件。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（认定当另一独立问题对上诉具有决定性时，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)（在申请人另行不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

即使我们处理了其余问题和论点，我们仍会驳回本上诉。如上所述，审理主任在补件通知（RFE）和拒绝意向通知（NOID）中均要求申请人提交其拟议事业的详细描述。尽管有这两次机会，申请人仍未提供所要求的详细描述。在上诉中，申请人仍未提供描述，而是首次表示她“ 正在寻求在教育领域担任助理教师的工作 ”。补件通知的目的是获取进一步信息，以澄清在提交申请时是否已确立所寻求福利的资格。参见 8 C.F.R. § § 103.2(b)(8) 和 (12)。未能提交所要求的证据，从而妨碍了实质性调查线索的，应作为拒绝申请的理由。8 C.F.R. § 103.2(b)(14)。如在本案中，当申请人已被通知证据存在缺陷并已获得对该缺陷作出回应的机会时，我们将不接受在上诉中首次提供的证据。参见 Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764 (BIA 1988)；Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533 (BIA 1988)。

III. 结论

由于申请人未能确立其符合基础 EB-2 分类的资格，她未能确立其有资格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。