JUL112024_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：30968670 日期：2024年7月11日

对内布拉斯加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）

申请人是一名面包和糕点厨师，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，以及该分类所附工作要求国家利益豁免（NIW）。见《移民与国籍法》（本法）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驳回了表格 I-140，外籍工人移民申请（申请），并驳回了随后三项动议，认定记录未能证明申请人符合基础签证分类的资格，她也未能在国家利益上值得对工作要求行使自由裁量豁免。申请人负有以优势证据向美国公民及移民服务局（USCIS）证明资格的责任。本法第291条；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。我们对本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，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立NIW资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类的资格，即作为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇专业水平的专长程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。如果这些类型的证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。随后我们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在该领域具有显著高于通常所遇专业水平的专长程度。USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。一般见6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual。

一旦申请人证明符合EB-2分类的资格，他们随后必须确立其在“国家利益”上值得对工作要求行使自由裁量豁免。本法第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可以作为自由裁量事项，在申请人证明以下内容时授予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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

是否授予或拒绝NIW的纯自由裁量决定仅由USCIS作出。见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与四个美国巡回上诉法院一致，认定USCIS授予或拒绝NIW的决定属自由裁量性质）。

二、分析

符合国家利益豁免资格要求申请人首先确立基础EB-2移民分类的资格。满足特殊能力标准要求外籍国民提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列以下类型证据六类中至少三类的文件：

(A) 与所主张特殊能力领域相关的学位；
(B) 在该职业中十年全职经验；
(C) 专业或职业的执照或认证；
(D) 证明特殊能力的薪资或其他报酬；
(E) 专业协会会员资格；以及
(F) 对行业或领域的成就和重大贡献的认可。

在审理主任面前，申请人声称她满足上述全部六项标准，但审理主任不同意，仅认可(A)和(B)项。据此，审理主任认定申请人不符合作为特殊能力个人的EB-2分类资格。申请人在上诉中主张其余四项标准。

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)。

在向审理主任提交的初始申请中，申请人提供了各种外文证书副本及随附翻译，显示她完成了各种短期培训课程。她表示这些证书允许她从事其职业。审理主任认定这些证书未能证明其专业或职业要求此类证书。在向审理主任提交的动议中，申请人提供了同样牵强的资格论据和此前提供的相同证据。在上诉中，申请人未提供任何分析以质疑审理主任不认可该标准的理由。相反，她提及相同的

证据，这些证据似乎是教学课程证书，例如参加“婚礼蛋糕和精美巧克力课程”。

申请人提供的显示其完成短期培训课程的证书不能确立她持有条例所要求的“特定专业或职业的认证”。尽管蛋糕设计师和糖艺师协会认定申请人为会员，但她未提交分析或证据以证明该文件是执业执照或特定专业或职业的认证。因此，她未能说服我们审理主任在该标准下作出不利于她的决定是错误的。

证明外籍人士曾获得薪资或其他服务报酬，且该薪资或报酬显示特殊能力的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

由于特殊能力被定义为显著高于在所主张特殊能力领域通常所遇专业水平的专长程度（8 C.F.R. § 204.5(k)(2)），申请人应提交证据证明其曾获得与该标准相称的薪资或其他报酬。

审理主任对申请的原始决定认可了申请人提交的证据，但认定关于薪资主题的文章不足以证明她满足该标准的要求。在动议中，申请人提供了来自薪资网站的证据，但这仍未履行申请人的举证责任。

审理主任认可申请人的陈述和提交的证据，并指出其领域专业人士的平均月薪为R$1,900（巴西雷亚尔），且她声称其收入高于该金额。但由于申请人未能提供任何证据支持其主张，审理主任未就这些主张提供进一步分析，并在该标准下作出不利认定。

在上诉中，申请人不仅提供了此前向审理主任提交的证据，还提供了她此前未在该标准下主张的新证据，即一封证明其收入的信函。该信函为外文，其英文翻译未附条例所要求的翻译员认证。任何外文文件必须附有完整的英文翻译。8 C.F.R. § 103.2(b)(3)。翻译员必须认证英文翻译完整准确，且翻译员有能力将该外文翻译成英文。同上。由于申请人未提交该文件经适当认证的英文翻译，我们无法有意义地确定翻译材料是否准确并因此支持其主张。

尽管存在上述缺陷，该信函反映申请人曾在一家公司担任行政人员，未表明她履行面包和糕点厨师的职责，而后者才是她所主张的特殊能力领域。即使不存在上述任何缺陷，我们仍不会在本程序中考虑该信函，因为条例和审理主任的证据请求均通知了申请人并给予其合理机会提供该证据。因此，我们不会在上诉中首次考虑该证据。见8 C.F.R. § 103.2(b)(11)（要求所有被请求的证据一次性同时提交）；Matter of Furtado, 28 I&N Dec. 794, 801-02 (BIA 2024)

（拒绝在上诉中考虑新证据，当提交方已被通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时）；另见Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)；Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533, 537 (BIA 1988)。

从上述分析可以看出，申请人未满足该标准的要求。

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

为满足此处的要求，申请人必须证明其为一个“ 专业协会 ”的会员。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。该法规将“ 专业 ”定义为包括“ 小学或中学、学院、专科学校或神学院的建筑师、工程师、律师、医师、外科医生和教师 ”，或“ 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 C.F.R. § 204.5(k)(2)（通过引用法案第10l(a)(32)条，8 U.S.C. § 110l(a)(32)）。

审理主任讨论了申请人提供的证书，并简要解释了为何该证据未能满足本项标准的要求。上诉书面论证意见未对审理主任的认定提出异议，而是指出一份单一证据并声称其“ 证明我可以在我的领域工作，并且也规范我的职业 ”。所指出的证据是她在蛋糕设计师与糖艺师协会的注册。但申请人既未解释，也未提供证据证明该协会是一个专业协会。

由于申请人在上诉中提出的论点与其在审理主任面前提出的论点基本相同，且未指出任何错误，我们认定其已放弃或让渡了该问题。Matter of Garcia, 28 I&N Dec. 693, 693 (BIA 2023)（引用 Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)，并认定未在上诉中进行有意义质疑的问题视为让渡）。因此，其未提交满足本项标准要求的证据。

由同行、政府实体或专业或商业组织对其成就及对行业或领域作出的重大贡献予以认可的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

此处的法规要求的不仅仅是简单地证明成就，而是要求成就和重大贡献的影响范围及于整个行业或领域，而非仅仅及于某个项目、某个组织或任何低于行业或领域的事物。此外，申请人的成就和重大贡献必须已经实现，而非潜在的、未来的改进。最后，法规要求本项标准下的证据必须来源于申请人的同行、政府实体或专业或商业组织。申请人必须提交满足所有这些要素的证据，以满足本项标准的字面要求。

审理主任列举了申请人提供的几封推荐信，并认定这些推荐信未附有证明作者资历的文件，以确定每封信是否来自其同行、政府实体或专业或商业组织，正如法规所要求的那样。在上诉中，申请人未努力反驳审理主任的认定，也未

解释审理主任可能如何出错。相反，其指出了审理主任已考虑并认定不充分的那些支持信。

第一封信来自一位同行——一位糕点师——她在叙述中融入了同行情谊和专业感恩的色彩。但其信中没有任何内容涉及申请人对行业或领域的成就和重大贡献。其余信件也存在同样的缺陷，即它们未涉及本项标准的要求。[1] 在上诉书面论证意见中，申请人强调其影响了作者们的职业生涯，但记录中缺乏证据说明其在上述职业中的影响如何以某种方式产生了对行业或领域的成就和重大贡献。

申请人未提交足以满足本项标准要求的论点或证据。

基于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)的标准不 readily 适用于申请人职业的主张而提出的可比证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

在上诉中，申请人声称“ 奖项、工作坊、杂志文章等 ”满足本项可比证据标准。但其在上诉中提出该主张时，未解释六项标准中的任何一项如何不 readily 适用于其作为面包师和糕点师的职业。并且，在审理主任根据上述标准对证据进行评估但认定其不足之后，申请人现在似乎在上诉中主张可比证据的资格。

与上述新证据禁止规定类似，申请人不得在上诉中简单地转换其主张，以符合其在最近的不利决定中未主张的不同标准。首次向行政上诉机构提出的新主张不适当提交至本机构。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人道主义主张）。由于申请人未在下级决定中提出其可比证据主张，审理主任自然未在动议驳回中处理这些主张，而我们通常不是现在裁决该问题的适当机构。Harrow v. Dep't of Def., No. 23-21, 2024 WL 2193874, at *6 (U.S. May 16, 2024)。

但我们仍将简要讨论该问题，以便申请人更好地理解可比证据主张通常应如何提出。一般而言，寻求依赖可比证据的外国人必须解释为何某项个别法规标准不适用于其职业。然后，其应解释记录中的证据如何与该项特定标准具有可比性。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。笼统地声称六项客观标准中的任何一项不 readily 适用于外国人的职业是不够的。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。如果个人仅仅无法满足或提交至少三项标准的充分书面证据，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)法规的字面规定不允许提交可比证据。

[1] 我们注意到其中一封信来自一名记者，申请人未证明记者如何属于可接受来源之一，以认可其对领域或行业的成就和重大贡献。

III. 结论

基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。在签证申请程序中，申请人有责任证明其符合所寻求移民福利的资格。申请人未履行该责任。

命令：上诉被驳回。