JUL212021_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

案号：15799052 日期：2021年7月21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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

一名自行申请的地毯编织者寻求第二优先移民分类，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，并寻求对此EB-2分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民的拟议事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合特殊能力个人的分类资格，但他未能证明其拟议事业具有国家利益、他处于有利地位以推进拟议事业，或豁免所要求的工作要求从而豁免劳工证将符合国家利益。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，并主张审理主任在决定中犯了错误。

在本程序中，申请人负有确立所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合 underlying EB-2 签证分类的资格（着重号为原文所加），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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(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……合格移民，即属于持有高等学位或其同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，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祉，且其科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作要求豁免——

(i) 国家利益豁免……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第101(a)(32)条规定，“‘专业’一词应包括但不限于小学或中学、学院、学术机构或神学院中的建筑师、工程师、律师、医师、外科医生和教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高等学位指任何美国学术或专业学位或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域的渐进经验应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业领域的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专业知识水平。

专业指该法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明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证据的文件。

此外，尽管法规和相關法規均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出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分类资格后，USCIS可酌情2批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民的拟议事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

申请人不主张他是持有高等学位的专业人士成员。基于申请人的初始提交，审理主任认定申请人符合具有特殊能力的个人资格。经我们重新审查，我们对有关申请人符合 underlying 特殊能力个人分类资格的证据存疑。我们认定该证据实际上并不支持 underlying 分类资格，因此撤回审理主任作出相反结论的陈述。4

显示外国人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的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)

申请人提供了一份ETA 750 B部分，其中称他于1992年在乌兹别克斯坦的一所专业技术学院获得了机电一体化副学士学位。申请人还在表格上称他于1992年至1997年就读于乌兹别克斯坦的[已隐去]大学，并获得了地毯制作艺术的文凭。在其个人陈述中，他声称曾就读于[已隐去]学院，但未提供关于该学院所在地、就读时间、所学内容或是否完成学术课程的信息。申请人未提供证明其在所声称就读的任何机构学习的官方学术记录。记录未显示他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的学位、文凭、证书或类似奖项。5 因此，申请人未满足该标准。

来自现任或前任雇主的信函形式的证据，显示外国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)

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)。
2 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。
3 关于这三项标准的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 审理主任的证据请求（RFE）包含申请人符合 underlying 特殊能力个人分类资格的认定。然而，审理主任未提供任何分析来解释该认定。此外，我们注意到审理主任在认定申请人满足六项标准中至少三项后，未进行最终实质审查。
5 记录中包含一份标注为“文凭”的证书，但该文件由工艺品展销组织颁发，并非官方学术记录。

在ETA 750 B部分及记录中包含的其他履历文件中，申请人声称他于2001年7月至2016年4月在乌兹别克斯坦的[已隐去]担任地毯编织工，并自2017年起自雇。申请人未提供任何来自现任或前任雇主的信函，证明他在其职业中拥有至少十年全职经验。目前记录不足以满足该标准。

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)

申请人未提交证据表明从事地毯编织职业或行业需要许可证。我们认可一份由“ 乌兹别克斯坦共和国大师工匠和民间艺术家协会 ”签发的文件（原文存在格式错误），该文件授予申请人一份有效期自2015年6月至2016年6月的许可证。然而，在审查整体记录并将该文件置于上下文考量时，该文件虽被翻译为“ 许可证 ”，实际上似乎是某种与_____的会员登记。这一结论得到以下证据的支持：来自_____的欢迎申请人成为会员的信函，以及其他艺术家推荐申请人入会的信函，以及律师将该文件标注为会员证据的索引标签。因此，我们认定，尽管该文件被翻译为“ 许可证 ”，此类文件实际上是手工艺协会会员资格的证据。据此，记录中的证据不能证明申请人已满足该标准。

外国人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)

申请人未提交其薪资或其他服务报酬的证据。因此，其未满足该标准。

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)
如前所述，记录中包含申请人自2015年6月至2016年6月的会员资格证据。6 此外，记录中还包含一封2018年来自“ 乌兹别克斯坦共和国民间艺术家、工匠和艺术家_____ ”的信函，其中首席执行官表示申请人于2004年被接纳为会员，且其目前是该协会的正式完整会员。申请人还提交了其他艺术家的信函副本，这些艺术家基于申请人在_____手工地毯编织方面的成就和技艺推荐其入会。据此，记录中的证据足以证明申请人满足该标准。

6 在回应审理主任的补证通知（RFE）时，申请人提交了其在_____注册的证书，有效期自2020年1月至2023年12月，但该文件系在申请提交之后签发，因此不能作为申请提交时协会会员资格的证据予以考虑。

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)

申请人提交了大量参加各类手工艺品展会和民间艺术家展览的参与证书和出席证书。这些证书与其说证明了在地毯编织领域的成就或贡献，不如说证明了参加手工艺品展会和展示及销售其手工艺品的意愿。几乎没有证据表明申请人必须经过资格审核才能参加这些活动，也没有足够证据表明这些手工艺品展会和展览具有排他性，以至于被接受参加即意味着该领域的一定成就或贡献水平。我们认可一封2017年来自_____的信函，其中指出申请人是从640名申请者中选出的162位大师级艺术家之一参加活动，但这并不能证明申请人已获得地毯编织领域成就和重大贡献的认可。我们不知道申请人为何或如何被选中参加_____展览。例如，申请人可能因为_____希望展示来自不同原籍国的多种手工艺类型和艺术家而被选中参加该活动。或者，他可能仅仅因为选拔官员喜欢他的作品而被选中。从当前记录中无法明显看出申请人参加任何手工艺品展会或艺术展览是由于该领域的任何贡献或成就。
同样，尽管_____声称其组织的会员资格“仅对技艺高超、处于其领域顶尖少数的大师开放”，且_____“要求其成员具有杰出成就，由各自民间艺术领域内国内或国际公认的专家评判”，但这些声称在记录中未得到证实，申请人的成就也未得到充分记录。_____未充分描述申请人得以符合会员资格的具体成就或贡献，以致我们无法认定其已在其领域获得认可，申请人也未补充记录以提供足够证据说明其相对于其他地毯编织者是如何被选中的。

在补证通知回应中，申请人提交了一份奖项“证书”，但几乎未提供关于该证书含义或其获奖原因的信息。我们认可该证书系根据乌兹别克斯坦共和国总统令设立，但这并不能说明此类奖项是否属于地毯编织领域贡献或成就的证据。申请人本人和奖项本身均未指明使申请人的作品值得获奖的任何具体细节。最后，申请人几乎未提供证据表明该奖项在颁发机构之外得到认可，或表明其对该领域整体具有影响力。

关于其他艺术家和艺术评论家提交的信函，我们注意到，尽管许多作者对申请人的创造力、敬业精神和独特才能给予笼统赞扬，但他们的信函均未能有说服力地证明申请人获得了成就认可或对该领域作出了重大贡献。例如，一些作者声称申请人在地毯编织领域的贡献和成就源于其创造性重新思考、对艺术的改良、对传统技艺的复兴以及其对古代大师作品的研究。然而，研究一种艺术形式如何构成对行业的成就或贡献并不明显，我们也无法确定申请人提供了何种具体的创造性重新思考，或为何复兴

此前已经发展出来的技艺会构成对该领域的成就或贡献。
虽然一些作者解释说申请人在其地毯编织中使用了_____以及_____主题，但这并不能证明对该领域的改良，也不能证明其他地毯编织者不也从事此类工作。简单地再现技艺和复兴先前在_____中使用过的材料，并不必然证明申请人的方法和技术与其他_____手工地毯编织者不同。作者们未解释为何复兴旧方法构成具有挑战性的工作从而对该领域具有重要意义，且申请人作品相对于其他手工地毯编织者作品的独特之处也不明显。此外，虽然几位艺术学者提供了关于申请人的传记信息和地毯编织艺术形式的历史，但没有一位艺术学者指出申请人已获得该领域成就和重大贡献的认可。而且，这些艺术学者未在其信函上签名或注明日期，这削弱了信函的可信度。

未指明具体贡献或其领域影响的笼统结论性陈述证明价值很小。参见 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。提交支持申请的推荐信并非资格的推定证据；USCIS可以评估这些信函的内容以确定其是否支持申请人的资格。同上。另参见 Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并非旨在作为关于“ 事实 ”的证据）。

此外，许多作者使用了规定杰出能力个人资格标准的法规语言，这涉及与特殊能力个人所使用的不同的分析，7 且并非本申请所依据的类别。8 例如，许多作者写道，申请人已升至其领域的最高层，其成就已由国内和国际公认的专家评判，并且有关申请人的材料已在专业或主要行业出版物或其他主要媒体上发表。这些信函似乎并不包含作者的独立意见，而是复述了另一移民类别的标准。此外，许多作者使用了相同的措辞，这进一步支持了这些信函并非独立撰写的结论。事实上，律师支持申请人的陈述似乎与许多信函中的语言如出一辙，且无法明确律师的陈述是基于这些信函，还是信函作者使用了律师提供给他们的语言。我们可酌情将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，当某项意见与其他信息不一致或在任何方面存有疑问时，我们无需接受该证据或可给予其较低的权重。Id. 在此，由于缺乏充分的解释和分析来支持作者的结论、对有关另一移民类别的法规的无依据复述，以及不相关作者所使用语言的相似性，这些信函的证明价值有所减损。

7 杰出能力个人必须至少满足 8 C.F.R. § 204.5(h) 中规定的十项标准中的三项，而特殊能力个人根据 8 C.F.R. § 204.5(k) 则须满足六项标准中的三项。
8 申请人如愿意，可提交寻求该类别下分类的申请。

申请人还提交了关于其本人及地毯编织领域的出版物证据。案卷中有一篇由申请人撰写的关于其本人的文章，看起来类似于报纸上的分类广告。由于分类广告是自我制作的认可，它不能证明在该领域对成就或贡献的实际认可。我们还审查了刊登在 th~ !报纸上的文章。虽然该文章包含有关申请人及其地毯编织的信息，但我们没有足够的信息来断定该文章构成对地毯编织行业成就和重大贡献的认可证据。发表该文章的报纸声称每周印刷 500 份，并提供该报纸的电子版，但并不能明显看出申请人因该出版物而获得其行业成就或贡献的认可。

我们还认可申请人关于古代地毯历史和工艺的书面材料。尽管这些作品已出版，但案卷中没有足够的信息来断定有人阅读过申请人的出版物，或这些书面作品构成该领域的成就或贡献。正如审理主任所指出的，案卷中没有关于这些出版物重要性或意义的证据。尽管案卷中有一份题为“ 评论 ”的文件，申请人将其描述为对其著作的评论，但该文件似乎只不过是出版申请人著作的出版公司的一封信。在该信中，出版公司的首席执行官概述了该书，并发表了其认为该书构成地毯编织领域重大事件的意见，此外还推测该书将有利于行业发展。然而，作者并未提供充分的依据说明其如何得出这些结论，申请人也未提供证据表明出版公司的首席执行官在地毯编织行业相关事务方面具有知识或资格发表意见。最后，即使首席执行官的意見是准确的，出版商的信函仍不足以作为我们断定申请人已获得对该行业成就和重大贡献认可的证据。

基于上述所有理由，案卷证据不能证明申请人已满足该标准。

摘要

案卷不支持认定申请人至少满足了 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 中六项特殊能力法规标准中的三项。9 因此，申请人未能根据《移民与国籍法》第 203(b)(2)(A) 条确立作为特殊能力个人的资格。如前所述，申请人必须证明其要么是高等学位专业人士，要么拥有特殊能力，我们才能触及国家利益豁免问题。申请人未证明其满足作为特殊能力个人分类的法规标准，且其未主张自己是高等学位专业人士。因此，国家利益

9 当申请人至少满足了六项标准中的三项时，根据 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010) 中确立的两步裁决框架，仍需要对申请人的资格进行最终实质审查。在最终实质分析中，必须评估证据的质量。在此，无需进行最终实质分析，因为申请人未证明其至少满足了六项标准中的三项。

豁免问题已无实际意义。10 该豁免仅适用于 otherwise 符合《移民与国籍法》第 203(b)(2)(A) 条分类资格的外国工人。由于案卷中的文件不能确立基础 EB-2 分类的资格，根据 Dhanasar 中概述的框架进一步分析资格将无实际意义。

III. 结论

申请人未能证明其符合《移民与国籍法》第 203(b)(2)(A) 条下持有高等学位的专业人士或特殊能力个人的资格。因此，申请人未能确立所寻求移民福利的资格。《移民与国籍法》第 291 条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Otiende, 26 I&N Dec. 127, 128 (BIA 2013)。

命令：上诉被驳回。

10 由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于 Dhanasar 框架下资格的论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所需结果所不必要的争议问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。