JUL312024_13B5203 · 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：32484334 日期：2024年7月31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）

申请人是一名人权律师，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的人员，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）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)。

德克萨斯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人员的资格，但记录未能证明豁免所要求的工作邀请（进而豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任还解释称，申请人未遵守8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(ii)的规定，该规定要求提交劳工证中针对雇员的具体部分。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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。

I. 法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是科学、艺术或商业领域的高级学位专业人士或具有特殊能力的人员。本法第203(b)(2)(A)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，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊能力是指在科学、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)。申请人须初步提交满足六类证据中至少三类证据的文件。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 若申请人满足该要求，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其被认可具有所需的专业程度，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉。本法第203(b)(2)(A)条。

若申请人确立基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对工作要求给予“ 国家利益 ”方面的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“ 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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项3授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将惠及美国。

同上。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(ii)的规定在相关部分指出，为申请豁免工作邀请，“ 申请人必须提交表格ETA-750B，外籍人士资格声明，一式两份。 ”

II. 分析

首先，如审理主任的补充证据请求（RFE）和决定中所述，申请人未按8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(ii)的要求提交表格 ETA-750B。4 尽管申请人在上诉时提供了所需表格，但由于其已被通知并获得合理机会提供该证据，本办公室不会在上诉阶段首次考虑该证据。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 Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（拒绝考虑上诉时提交的新证据，因为“ 申请人已被通知所需证据

1 若此类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。6 USCIS政策手册 F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的立场，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。
4 作为替代，申请人可提供ETA表格9089（永久就业认证申请）的J、K和L部分。

并获得合理机会在否决前为其记录提供该证据 ”）。仅此一项理由，该申请即不可获批。

A. 拟议事业

申请人就其打算从事的拟议事业所提供的证据也不充分。申请人提交的支持文件表明其目前受雇为人权律师，并声称其在某非政府组织（NGO）的工作职责目前包括管理一个律师团队，协助 “ 无力承担与其案件相关的沉重律师费 ” 的个人。虽然表格 I-140（外籍工人移民申请）表明其当前职业为 “ 倡导者/人权活动人士 ”，年收入为一万美元，但第6部分 “ 关于拟议就业的基本信息 ” 为空白。如审理主任在RFE中所解释的，“ 在个人职位、领域或行业内继续就业不构成足以[根据Dhanasar]框架评估的事业。 ” 换言之，受雇于某一职业并不构成一项事业。一般见6 USCIS政策手册 F.5(D)(1)，https://www.uscis.gov/policymanual（“ ‘ 事业 ’ 一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供该职业通常涉及内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种工作的细节。 ”）

在回应RFE时，申请人声称其 “ 拥有多方面的成就，涵盖从艺术贡献到担任律师为客户辩护，从民事到刑事、人权以及为社会较弱势群体提供免费服务等方面。 ” 申请人还提交了其简历，其中目标为 “ 通过保障社会较不幸人群的人权和法律权利，将其弱点转化为[原文如此]其利益和保护，来帮助社会较不幸的人群。 ” 在上诉时，申请人提交了其已从事工作的进一步证据，包括为其雇用的NGO所做的工作。申请人声称其参与与全球伙伴的法律援助项目工作将使其能够支持美国抗击人类免疫缺陷病毒（HIV）的倡议。申请人还表示，作为律师，其已就不同法律领域形成并发表了见解。

总体而言，申请人已证明其先前作为人权律师的经验、其目前在该职位的就业以及其对人权倡导的兴趣。然而，申请人未以足够的具体性说明其计划未来在人权倡导中担任何种角色。例如，其未表明其是打算继续作为人权律师还是从事与HIV倡议相关的其他角色。同样，若申请人打算作为人权律师工作，其未表明是打算开设自己的执业机构还是在雇主下执业。尽管申请人提供了其当前和过往职位的具体工作职责清单，但其未为任何未来职位提供此类信息。在没有更多信息的情况下，申请人未充分阐明其拟议事业或详述其性质。

B. Dhanasar分析

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质性价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、

健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任认定，尽管申请人已证明拟议事业的全国重要性，但未证明其具有实质价值。然而，在没有关于其具体拟议事业以及他计划如何在美国运用其知识和经验的更多信息的情况下，我们无法认定申请人已履行其举证责任，证明该事业同时具备Dhanasar分析第一要件所要求的实质价值和全国重要性。因此，审理主任关于申请人的拟议事业具有全国重要性的认定被撤回。

由于申请人未证明其符合Dhanasar分析第一要件下的资格，我们认定申请人未能证明其有资格获得、或以其他方式在自由裁量权范围内理应获得国家利益豁免。5 我们同时保留对申请人是否符合基础移民类别的资格的裁定。6 同上。

III. 结论

基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。

5 由于我们在此的认定对本次上诉具有决定性，我们无需触及、因而保留申请人在上诉中关于其余要件的论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无需对不影响其所得结果的争点作出认定 ”）；另参见 Matter of I-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中触及替代性争点）。

6 尽管我们不再进一步讨论此问题，但我们注意到，审理主任未解释其关于申请人符合特殊能力人士资格的结论。虽然我们可能同意他至少满足了初始证据标准中的三项，但审理主任未作解释，且我们的审查表明申请人未能充分证明其拥有的专业程度显著高于其领域通常遇到的水平。