MAR042024_01B5203 · 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：28809986 日期：2024年3月4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）

申请人是一名小提琴手和音乐教师，寻求以艺术领域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，并请求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《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，认定记录未能证明申请人符合作为特殊能力外国人的EB-2分类资格，也未能证明申请人有资格获得所请求的国家利益豁免。此事现因上诉而由本办公室审理。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。

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，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。高等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。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标准的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 满足

1 如果此类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)。

至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定整体证据是否表明其被认可为具有显著高于该领域通常所遇专业水平的专长程度。3

如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，其随后必须确立其值得以“ 国家利益 ”为由对职位offer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指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项4，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 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，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

申请人未主张其是拥有高等学位的专业人士成员，记录中也不包含申请人此前获得美国学士学位或其外国同等学位的证据。此外，她未证明其符合专业人士的定义。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（将“ 专业 ”定义为本法第101(a)(32)条所列职业之一，或入境最低要求为美国学士学位或其外国同等学位的职业。）因此，为符合EB-2移民分类资格，申请人必须证明其是科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。

A. 特殊能力个人

审理主任认定申请人不是特殊能力个人，因为她未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)中六项标准中的至少三项。经对记录重新审查，本办公室同意审理主任的最终结论。虽然本办公室未逐一讨论记录中的每项证据，但已审查并考虑了每一项。5

2 USCIS此前已确认这一两步审理方法在特殊能力外国人情形中的适用性。6 USCIS政策手册F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 参见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查，即先计算证据，然后如果满足所需标准数量，则在最终实质审查的背景下予以考虑）；一般参见6 USCIS政策手册，supra，F.5(B)(2)。
4 另参见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裁决中）的立场，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

5 Osuchukwu v. INS, 744 F.2d 1136, 1142-43 (5th Cir. 1984)（“ [移民上诉委员会]没有义务对每一项主张撰写详尽论述 ”）。另参见Ren v. USCIS, 60 F.4th 89, 97 (4th Cir. 2023)（“ [只]要[USCIS]对申请进行了有理由的考虑，并作出了充分认定，我们不会要求其具体回应申请人提出的每一项主张或提交的每一项证据。 ”（已清理））。

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，表明该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)

审理主任未作解释地认定记录证明申请人满足该标准。本办公室不同意。

申请人声称“ 在管弦乐领域拥有超过22年的全职职业生涯[sic]，担任小提琴手、首席、培训师和音乐教授。 ”然而，为满足该标准的明文规定，证据必须（1）以证明信形式，（2）来自现任或前任雇主，以及（3）证明至少十年全职经验。此外，如申请人所承认，此类信件“ 应包含对履行职责的具体描述 ”。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。因此，本办公室不会考虑其简历、音乐会节目单或律师陈述等证据。律师未经证实的断言不构成证据。参见，例如，Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)（“ 书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不具有任何证据权重 ”）。

经审查记录，唯一来自现任或前任雇主的证明信文件来自I I6 尽管该信确认她自2006年至2018年担任I I的主任，但未提供任何职责描述，也未说明她每周工作多少小时。缺乏此类关键信息，本办公室无法认定申请人已证明至少十年全职经验，并撤销审理主任关于申请人满足该标准的认定。

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

审理主任未作解释地认定记录证明申请人满足该标准。本办公室不同意。

为证明其专业协会会员资格，申请人提供了I I的会员资格证据，以及她参与 的证据和来自~----------~创始主任的一封信，该组织是佛罗里达州的一家非营利组织，致力于促进社会变革并通过音乐教育为儿童提供变革性体验。这些组织似乎不是专业组织。

如前所述，8 C.F.R. § 204.5(k)(2)将“ 专业 ”定义为本法第101(a)(32)条、8 U.S.C. § 1101(a)(32)7所列职业之一，或入境最低要求为美国学士学位或其外国同等学位的职业。记录未证明I I、I I或c=J将其会员资格限制为法规所定义的专业人士。相比之下，这些组织似乎主要侧重于音乐表演或音乐教学，而这些不要求学士学位或

6 虽然本办公室注意到申请人还提交了一封来自._____代理主任的信。~----------~该信仅确认她“ 曾在我们机构学习[并]是青年管弦乐团成员……从1993年至1998年 ”，未提及就业。

7 本节所列职业为小学或中学、学院、专科学校或神学院的建筑师、工程师、律师、医生、外科医生和教师。

其外国同等学历。此外，来自~创始人的信函仅声明他们向申请人发出担任教学职位的聘用要约，并未证明她在提交本申请时已具备现有会员资格。申请人必须在提交申请时确立其寻求该福利的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。因此，申请人未证明其在本标准下的专业协会会员资格，我们撤回审理主任关于申请人符合本标准的认定。

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)。

为满足本标准，申请人提交了来自管弦乐领域领军人物、包括致力于音乐教育组织的创始人和董事以及国家管弦乐团音乐总监的支持信。我们同意审理主任的结论，即尽管这些信函认可申请人作为小提琴手的才华及其培养下一代音乐家的热情，但并未证明她对该领域作出了重大贡献。例如，R-C-，[已隐去]的音乐总监，赞扬申请人的才华和专业能力，指出在她担任[已隐去]职员指挥期间，她“ 将[已隐去]的一个儿童管弦乐团发展成为高度融合的管弦乐团……同时培养学生的自信、纪律和对管弦乐的热爱 ”，并且还获得了学生家长和当地社区的支持。同样，R-B-，管弦乐指挥兼小提琴手，[已隐去]，指出申请人“ 以整体教学法进行创新，在技术、艺术、创造性、精神和人文科目方面提供了更大的发展。她致力于引导学生发挥最大潜能……[并]为教师提供课程和培训…… ”尽管这些信函赞扬申请人作为小提琴手的才华及其对学生的奉献，并确认她为教师提供培训，但并未证明她因对该领域的重大贡献而获得认可。因此，申请人未证明其符合本标准。

可比证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

申请人主张审理主任忽视了其提交的可比证据。然而，审理主任已告知申请人，要依赖可比证据，她必须解释为何某一特定法规证据标准不适用于其职业，并说明所提交的证据如何与该法规标准具有可比性。参见，一般性参见，6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2)。仅笼统声称六项客观标准中的任何一项不 readily 适用于其职业是不够的。同上。尽管申请人在上诉中承认了这一点，但她仍未解释8 C.F.R. § § 204.5(k)(3)(i)(A)、(C)和(D)中剩余三项标准中的哪一项（如有）不适用于其职业，且这一点也并非显而易见。当个人仅仅无法满足或提交至少三项此类标准的充分书面证据时，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)法规的明确语言不允许提交可比证据。由于申请人未试图证明8 C.F.R. § § 204.5(k)(3)(ii)(A)、(C)和(D)中的任何法规标准不 readily 适用于其职业，她不得依赖可比证据来符合该移民分类的资格。此外，我们还注意到，申请人主张所引用的文件是与

8 C.F.R. § 204.5(h)(3)所规定的杰出能力个人相关标准的可比证据，而该分类并非她所请求的分类。基于上述所有理由，我们无法考虑申请人关于可比证据的主张。

尽管我们承认申请人作为小提琴手和音乐教师拥有成功的职业生涯，但记录并未证明她至少满足8 C.F.R. §§ 204.5(k)(3)(ii)(A)至(F)中三项证据标准。由于申请人未满足初始证据要求，我们无需进行最终实质审查以确定证据整体是否表明她被认可为在科学、艺术或商业领域具有显著高于通常所遇专业水平的专业知识。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。尽管如此，我们告知，我们已对记录进行整体审查，并得出结论，申请人未证明作为特殊能力个人分类所需的认可。

B. 国家利益豁免

剩余问题是申请人是否证明豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）符合国家利益。在此，申请人未证明其符合 underlying EB-2 移民分类的资格。由于该问题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申请人在Dhanasar分析框架下符合国家利益豁免资格的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决所不必要的争议问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未证明其满足作为持有高级学位的专业人士协会成员或作为特殊能力个人的分类法规要求。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。