MAR202024_12B5203 · 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：30188182 日期：2024年3月20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）

申请人是一名工业电子领域的企业家，寻求被归类为科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准对所需工作邀请的豁免，从而豁免劳工证。

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科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人的分类资格。审理主任进一步认定，申请人未能证明对所需工作邀请（从而对劳工证）的豁免将符合国家利益。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，须以优势证据标准证明其资格。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（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，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。本法第203(b)(2)条。为根据本法第203(b)(2)(A)条确定资格，“特殊能力”被定义为“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)。法规进一步规定了六项标准，个人必须至少满足其中三项方可确立特殊能力。关于这些标准的详细说明，参见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)。然而，满足至少三项标准本身并不

确立此分类的资格。1 本办公室随后进行最终实质审查，以判定证据在整体上是否表明该个人被认可为具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

在根据本法第203(b)(2)(A)条判定个人是否具有特殊能力时，拥有来自学院、大学、学校或其他教育机构的学位、文凭、证书或类似奖项，或持有某一特定专业或职业的执业执照或认证，本身不得被视为此类特殊能力的充分证据。本法第203(b)(2)(C)条。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)规定：“ 如果上述标准不能直接适用于受益人的职业，申请人可提交可比证据以确立受益人的资格。 ”

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得对工作邀请要求给予“ 国家利益 ”方面的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但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，如果申请人证明以下各项，USCIS可酌情2批准国家利益豁免：

- 拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定，申请人未能证明其是科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人，因此未能证明其符合基础EB-2分类的资格。3 审理主任进一步认定，申请人未能证明其符合Dhanasar框架第一项和第三项要件的资格，因此结论认为其不符合国家利益豁免的资格。

申请人拟从事的事业是建立并运营一家IT安全咨询服务公司，目标客户为位于美国的中小型公司。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其已确立基础EB-2分类的资格以及国家利益豁免的资格。

1 USCIS此前已确认这一两阶段审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。一般参见6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。
2 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决定中）的行列，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

3 申请人未主张其作为高级学位专业人士符合EB-2分类的资格。

A. EB-2分类的资格

为判定申请人是否已证明其具有显著高于信息技术领域通常所遇水平的专业程度，审理主任评估了记录的整体。审理主任认定，尽管申请人满足了8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ii)下六项标准中的至少三项，但记录缺乏证据表明申请人的专业成就体现了显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇水平的专业程度。

在最终实质审查中，审理主任认可申请人的教育和经验，包括其在相关领域获得的执照和培训认证，这些使其具备在IT行业担任高管职务的能力，但结论认为申请人未能以优势证据证明其已达到显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇水平的专业程度。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。具体而言，审理主任认定其资历对于提供IT服务的普通个人而言属于典型水平，因此申请人未能证明其技能水平使其符合具有特殊能力的个人的资格。

在上诉中，申请人首先主张审理主任“使用的证明标准明显高于USCIS在审理此类申请时应适用的标准”。然而，申请人未指出任何被施加的异常要求，也未具体说明审理主任如何出错或决定中哪些因素有误。4 申请人还在未作进一步解释的情况下主张，审理主任适用了比优势证据标准更严格的证明标准。因此，本办公室无需进一步处理这两项主张。比较Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（拒绝处理书面论证意见中对某一论点的“附带提及”，该提及未提供法律依据）。

申请人还主张，通过满足证明特殊能力所需六项标准中的五项，其已达到优势证据标准，因而符合基础EB-2分类的资格。其进一步主张，审理主任的决定因“缺乏对所提交证据整体的适当分析”而存在不足。此外，其主张，尽管满足了“初始标准的80%”，审理主任仍认定其不具有显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇水平的专业程度，构成滥用酌情权。然而，申请人似乎是以其能够满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六项标准中至少三项为依据，主张其是具有特殊能力的个人。本办公室不同意。如上所述，且如审理主任在补充证据请求中和在否决决定中此前所述，通过提供至少三类初始证据来满足最低要求，并不足以证明申请人是具有特殊能力的个人，而仅是第一步。5 在此，程序的第二步基于对证据的全面定性分析。

4 上诉必须具体指出不利决定中任何错误的法律结论或事实陈述。参见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。
5 一般参见6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

我们同意审理主任的认定，即申请人的学术资历、经验、培训证书以及该领域的执照并不自动使其成为具有特殊能力的人，因为这些类型的资格是IT行业正常就业和职业发展的一部分。我们认可申请人提交了同事和前雇主的信件，这些信件赞扬了他在该领域的专业知识、培训和领导能力，并讨论了申请人如何胜任地履行其工作并证明其技能组合。然而，这些信件没有附带佐证证据，以显示申请人的工作在该领域的影响，例如其方法论或创新的实施示例，或申请人的工作如何在其受雇或关联的组织之外以其他方式获得认可。正如审理主任所指出的，资格不应仅由证据的数量决定，而应由其质量决定。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

在此，申请人没有充分解释其对信息技术领域的具体贡献的性质，并以书面证据支持。相反，他在上诉中重申，他是巴西三家公司的成功首席执行官，拥有多年经验，并提及先前提交的证据，证明他至少满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中规定的六项标准中的三项。但他没有充分处理Kazarian案中规定的最终实质审查，也没有充分解释审理主任在其分析中如何出错，而是继续主要关注最低证据要求已得到满足这一事实。

我们采纳并维持审理主任关于其讨论特殊能力和最终实质审查的决定。See Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994); see also Giday, 113 F.3d at 234 (指出采纳并维持下级决定的惯例已被"每一个直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受"); Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996) (加入八个巡回法院，裁定上诉裁决者可以采纳并维持下级决定，只要他们对案件给予"个别化考虑")。

B. 国家利益豁免的资格

审理主任还处理了申请人获得国家利益豁免的资格，适用Dhanasar案中规定的三叉框架，并得出结论：尽管申请人证明其事业具有实质性价值且他处于有利地位推进其事业，但他未能证明其事业具有国家重要性，或证明豁免所需的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。审理主任解释了记录中的具体证据，例如申请人的商业计划、行业文章和报告、专家意见信以及支持信，如何未能证明申请人拟继续在IT行业担任首席执行官的工作具有国家重要性，或证明豁免工作邀请、从而豁免劳工证的要求将有利于美国。

在此，由于申请人未能证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，我们无需考虑他是否值得对工作邀请行使自由裁量豁免。因此，我们拒绝触及并在此保留申请人关于其在Dhanasar分析框架下获得自由裁量豁免资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (指出机构无需对以下问题作出"纯粹咨询性认定"

对最终决定不必要的问题)；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015) (在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中触及替代性问题)。

命令：上诉被驳回。