MAY292024_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：30776302 日期：2024年5月29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）

申请人是一名护士，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为高等学位专业人士或特殊能力个人。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进行国家利益豁免。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）可以酌情批准对所需工作邀请以及因此对劳工证的豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人不符合EB-2分类的资格，既不属于高等学位专业人士，也不属于特殊能力个人。审理主任还认定申请人不值得作为酌情事项获得国家利益豁免。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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 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 underlying EB-2签证分类的资格，即作为科学、艺术或商业领域的高等学位专业人士或特殊能力个人。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渐进式经验，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到的专门知识程度。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)。然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。如果申请人做到了这一点，我们将随后进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明他们被认可为具有显著高于该领域通常所遇到的专门知识程度。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2分类的资格，他们随后必须确立其值得作为酌情事项获得“ 国家利益 ”的工作邀请要求豁免。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)提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，USCIS可以酌情1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议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议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

关于这三项条件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

II. 分析

A. 高等学位

审理主任认定申请人未能证明其符合高等学位专业人士的资格，因为他未证明在提交申请时拥有美国高等学位或外国同等学位。申请于2022年5月提交，申请人提交的学业记录显示他于2023年6月获得硕士学位。在上诉中，申请人以其高等学位为由，主张其基于硕士学位符合EB-2分类的资格。然而，由于该学位晚于申请提交日期，它与证明申请人的资格无关；资格必须在提交时确立。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)（指出申请不能在未来日期、自我申请人根据新的事实组合变得符合资格之后获得批准）。

审理主任进一步认定申请人未能证明其符合高等学位专业人士的资格，因为他未证明其拥有美国学士学位或外国同等学位以及在其专业领域至少五年的学士后渐进式经验。审理主任解释说，作为申请人就业历史证据提交的一封信函称其受雇于2018年11月至2020年4月，这反映的渐进式就业经验少于所要求的最低五年。在上诉中，申请人对审理主任关于此点的结论未提出异议。

1 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）的意见，认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

申请人未能证明其符合EB-2分类中高等学位专业人士的资格。

B. 特殊能力

如上所述，为证明作为特殊能力个人的资格，申请人必须首先提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)中六类证据中至少三类的文件。审理主任认定申请人满足了(A)和(C)项关于其学位和认证的要求。然而，审理主任认定申请人未满足其主张资格所依据的以下类别的要求：

- 由现任或前任雇主出具的信函形式的证据，表明该个人在为其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)；
- 专业协会会员资格的证据，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)；
- 该个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)；以及
- 同行、政府实体或专业或商业组织对该行业或领域成就和重大贡献的认可证据，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

在上诉中，申请人未对审理主任关于其是否满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)、(E)或(F)要求的结论提出异议。因此，我们认为申请人是否符合这些类别资格的问题已被放弃。参见，例如，Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用Matter of R-A-M-, 28 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)）。

关于申请人是否满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)的要求，在上诉中，申请人主张记录中的初始证据确立了其资格。在否决申请时，审理主任讨论了申请人提交的税务文件，并认定该证据不符合该标准。申请人在其上诉书面论证意见中提供如下内容：

我坚持认为我确实赚取了足以表明我具有特殊能力的薪资。USCIS没有提及任何薪资范围甚至最低薪资来表明特殊能力……由于没有薪资范围、最低薪资甚至任何规则或标准来确立具有特殊能力者的薪资[应为何种水平]，我不理解为何我不符合资格。这是USCIS的错误结论，应予撤销并予以澄清。

在申请被否决之前，申请人收到了一份补件通知（RFE），其中指出，尽管申请人提交了税务文件作为其薪资的证据，但他未提交文件证据以表明其薪资相对于该领域其他人较高。该RFE建议申请人提交证据，以表明其主张的特殊能力如何导致相对于该领域其他人较高的薪资或其他报酬，或任何其他相关证据以表明其薪资如何证明特殊能力。申请人未提交支持性证据，例如其领域可比薪资的文件，也未以其他方式表明其薪资如何因其特殊能力而高于其领域其他人。过去和现在的举证责任

在于申请人以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。他在此未这样做。因此，记录不满足该标准。

由于申请人未能证明其满足《联邦法规汇编》第8编第204.5(k)(3)(ii)条下六项证据标准中的三项，其未能满足作为特殊能力个人证明其资格的最初要求。因此，我们无需就是否被认可为在科学、艺术或商业领域具有显著高于通常所遇专业水平的专长进行最终实质审查。尽管如此，我们已审查全部证据并认定其不符合该类别所要求的更高标准。虽然申请人可能具有护理领域的经验，但记录并未显示其具有在该领域不寻常或突出的专长水平。

总之，申请人未能证明其符合EB-2类别作为高等学位专业人士或特殊能力个人的资格。因此，其不符合国家利益豁免的条件。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有关Dhanasar框架下资格的其余论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终裁决不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；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

申请人未能证明其满足EB-2类别的各项要求。该申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。