MAY312024_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：30681069 日期：2024年5月31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）

申请人提交申请时持学生签证在美国境内，她计划在美国成为一名室内设计师。她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作为具有特殊能力（exceptional ability）的个人。她进一步寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免（NIW）。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任（Director）驳回了表格I-140，外籍工人移民申请（申请），认定记录未能证明申请人符合基础签证分类的资格，也未能证明她值得在符合国家利益的情况下获得对工作要求的自由裁量豁免。申请人负有以优势证据标准向美国公民及移民服务局（USCIS）证明资格的责任。该法第291条；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo'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NIW的资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)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在该专业领域五年逐步积累的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇到的专门知识水平。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证据的文件。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。我们

随后将进行最终实质审查（final merits determination），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水平。USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。一般见6 USCIS政策手册F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual。

一旦申请人证明符合EB-2分类的资格，他们随后必须证明他们值得在“符合国家利益”的情况下获得对工作要求的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“国家利益”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理NIW申请的框架。Dhanasar指出，USCIS可作为自由裁量事项批准NIW，如果申请人证明：

- 拟议事业（proposed endeavor）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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

是否批准或拒绝NIW的纯自由裁量决定仅由USCIS作出。见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入四个美国巡回上诉法院的结论，即USCIS批准或拒绝NIW的决定属于自由裁量性质）。

II. 分析

A. EB-2分类的资格

审理主任认定申请人不符合EB-2分类的资格，既不能作为持有高级学位且具有该领域至少五年学士后逐步积累工作经验证据的专业人士成员，也不能作为具有特殊能力的个人。审理主任进一步认定申请人不符合具有特殊能力个人的资格。我们同意审理主任的结论，即她不符合USCIS考虑她是否值得豁免工作要求的必要基础移民分类资格。

1. 高级学位专业人士

审理主任承认申请人持有三年制学位，但认定她不符合该条款的资格，因为高级学位专业人士分类要求四年制学位。在上诉中，申请人主张法规并未包含“授予学位的项目须持续四年的要求。因此，[她的]文凭[]符合专业学位的要求。”

虽然我们同意法规并非要求授予学位的项目须由四年组成的法律依据，但Matter of Shah, 17 I&N Dec. 244, 245 (BIA 1977)确实将此作为一项要求，且审理主任在驳回决定中引用了Shah裁决。我们还注意到，尽管不具有先例效力，一个美国巡回上诉法院确认Shah正确解释了美国学士学位通常需要四年学习。见Viraj, LLC v. U.S. Atty. Gen., 578 F.

App'x 907, 910 (11th Cir. 2014)。与Shah和Viraj一致，USCIS长期以来将学士学位视为需要四年教育的学位。

尽管申请人对审理主任关于其学位的整体认定提出异议，但她未回应Shah裁决或源于该裁决的学位要求。基于这一不足，我们认定申请人已丧失或放弃其回应源于Shah裁决的四年学位要求的能力。Matter of F-C-S-, 28 I&N Dec. 788, 789 n.3, 791 n.6 (BIA 2024)（认定未在上诉中质疑的问题视为放弃）；Moore v. Harper, 600 U.S. 1, 36 (2023)（认定未向上诉机构提出的问题在上诉中视为丧失）。

暂且不论缺乏证据证明申请人获得了等同于美国四年制学士学位的学历，我们也同意审理主任的意见，即来自其企业J-S-的共同所有人V-Y-R-的信函不符合规章要求，未能证明她在该专业领域具有至少五年学士后逐步积累的经验。即使忽略审理主任对V-Y-R-在组织中职位的关切，该信函也未包含“ 对外籍人士所履行职责或所接受培训的具体描述 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

尽管V-Y-R-的信函讨论了其本人和申请人在组织中履行的一些职能，但我们无法从该信函中辨明申请人在获得等同于美国学士学位后至少五年内积累并履行了室内设计师的职责。我们也同意审理主任的意见，即来自J-S-客户之一A-S-的信函不符合规章要求，未能表明她持有必要数量和类型的证据。该信函不仅来自客户而非规章所要求的前雇主或培训者，而且A-S-描述的是J-S-公司所履行的工作，而非“ 对[申请人]所履行职责的具体描述 ”。见8 C.F.R. § 204.5(g)。换言之，J-S-为该客户所做的工作并不等同于申请人履行了那些职责。

基于我们的分析，申请人未确立高级学位专业人士移民分类的资格。

2. 具有特殊能力的个人

审理主任认定申请人提供了充分证据，即官方学术记录表明她拥有来自学院、大学、学校或其他学习机构的与特殊能力领域相关的学位、文凭、证书或类似奖项，符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的规章要求。然而，审理主任认定申请人的证据未满足以下任何一项标准，我们同意。

以现任或前任雇主信函形式提供的证据，表明外籍人士在为其寻求的分类职业中具有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

作为该标准下的证据，申请人提供了两封信函。对于来自V-Y-R-的第一封信函，审理主任指出该信未讨论申请人参与的具体项目，也未提供关于其职责或经验的详细信息。关于来自企业客户A-S-的第二封信函，审理主任指出该信未具体涉及她的工作，而是提供了关于

J-S-工作室作为企业所完成项目的详细信息。审理主任还回应了申请人律师关于她在该职业中拥有超过10年经验的陈述，但认定记录中未包含佐证其律师主张的证据。

关于V-Y-R-的第一封信，它缺少法规要求的关键信息。第一，她未说明申请人在二人共事期间从事全职工作。第二，她未说明申请人获得了10年经验，因为她表示二人自2013年至2022年共同经营J-S-工作室。申请人的上诉书面论证意见未涉及第二封信，因此她已在本程序中以及与本申请相关的任何后续程序中放弃了这些主张。F-C-S-, 28 T&N Dec. at 789 n.3, 791 n.6; Philipp, 77 F.4th at 709-10。

申请人未提供满足该标准要求的论点和证据。

从事该职业的执照或某一特定专业或职业的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)。

审理主任认定，申请人最初并未主张符合该标准的资格，并在补件通知中如此说明。作为回应，申请人提及她的室内设计证书，并主张该证书证明其符合该标准的资格。在审理主任面前，申请人提交了一份室内设计证书，审理主任指出该证书不能证明该职业需要执照或认证。因此，审理主任拒绝就该标准给予申请人认定。

在上诉中，申请人主张证书通常不会载明其签发所针对职业的要求，且证书的目的是为潜在客户确立申请人的培训和资历。她进而推测审理主任认定她不符合该标准是错误的。

但犯错的是申请人，其在上诉中在两方面犯错。第一，未解释审理主任的认定如何不正确。第二，她未说明此前提交的证据如何满足该标准的要求。所涉证书仅反映申请人在预科系高级课程完成了学业。申请人未提供法规所设想的"从事该职业的执照"或"某一特定专业或职业的认证"。

申请人未提交符合该标准要求的证据。

外国人已就服务获得薪金或其他报酬的证据，该证据表明其具有特殊能力。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

在审理主任面前，申请人依据V-Y-R-信函中的陈述、她本人2021年的银行对账单、俄罗斯"设计师"薪资统计的证据。在审理主任的决定中，他们认可了V-Y-R-的信函，但认定该信函未充分阐述她所称申请人对业务作出重大贡献具体何指。审理主任还指出缺乏工资记录以支持申请人关于其

银行记录代表其从该业务获得的报酬的主张。在上诉中，申请人实质上重述了其此前与该标准相关的主张。

我们从V-Y-R-的信函开始，她在信中表示该组织"能够完成许多成功的室内设计项目"，且他们"就其工作获得报酬，高于我们领域的平均报酬"。正如审理主任所指出的，此类简单陈述在此并不足够。我们同意V-Y-R-缺乏支持且主观的陈述没有证据价值，不能满足申请人的举证责任。See Matter ofMariscal-Hernandez, 28 I&N Dec. 666, 673 (BIA 2022); see also Matter ofAzrag, 28 I&N Dec. 784, 787 (BIA 2024)。

接下来，我们讨论申请人的银行对账单。审理主任指出，申请人未证明其中多少资金（如有）可归于申请人的薪金或其为公司J-S-提供室内设计服务所获的其他报酬。我们同意，且申请人在上诉中未作任何努力推翻该结论。因此，我们认为该问题在此已被放弃。F-C-S-, 28 I&N Dec. at 789 n.3, 791 n.6。

最后，我们将讨论薪资统计证据。申请人主张该证据来源于GorodRabot.ru，其显示"设计师"的平均月薪为49,128俄罗斯卢布。第一，尽管该文件提及GorodRabot.ru，但缺少任何可揭示该证据来源的标识。这往往削弱证据的价值，因为这使我们无法与原始来源核实数据的准确性。第二，该文件仅反映薪资统计与"设计师"相关，尚不清楚该薪资信息适用于何种类型的设计师。事实上，该材料的最后一页有一个题为"推荐职位空缺"的部分，其中包含一则网页设计师的招聘公告和另一则平面设计师的招聘公告。这进一步削弱了该证据的价值，因为它不能证明该薪资数据与俄罗斯的室内设计师相关。

在我们上述分析之下潜藏着一个有害问题，即申请人提供的论点和证据涉及室内设计工作者——即公司雇员——而非她作为室内设计公司共同所有人的情况。她未提供任何支持材料反映经营室内设计业务者的薪金或其他报酬。为满足该标准，证据必须表明申请人就服务获得的薪金或报酬相对于该领域其他工作者而言表明其主张的特殊能力。See generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。无可争辩的是，室内设计公司的所有人，即使可能履行室内设计职责，其从事的工作也可能与室内设计雇员不同。

最终，申请人提出的主张缺乏必要的佐证，其未证明直接来源于其室内设计工作的证据、可能或可能不与室内设计师相关的其他材料，且她最终未提供与其此前工作进行适当比较的证据。基于所有这些理由，我们同意审理主任的认定，即申请人未满足其举证责任以证明其符合该标准。

同行、政府实体或专业或商业组织对成就及对行业或领域重大贡献的认可证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

根据该标准，审理主任认可了申请人提交入卷的奖项和信函。审理主任指出缺乏细节和支持性书面证据以证实信函中的主张，并认定这些信函未表明申请人获得对其成就及对行业重大贡献的认可，也未表明其工作如何影响了该领域。

现在在上诉中，申请人主张卷宗中的两封信表明她"在室内设计项目的成功完成中发挥了关键作用"。她进一步表示，这些信函反映"她对项目作出了重大贡献"，且她"继续以其想法和新鲜视角令同事惊叹，这表明她具有独特且有价值的视角，受到业内其他人的赞赏"。她还提出，这些信函强调了她的"高专业素质和潜力，称她具有'杰出能力'，能够为美国建筑与设计的未来作出贡献"。

我们注意到，法规要求的是对"行业或领域"的成就及重大贡献的认可——而非对个别项目或一般企业的认可。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。虽然申请人提供的信函包含对其专业知识和能力的一般性赞扬，但并未表明她的成就和重大贡献延伸至行业或领域。

例如，V-Y-R-仅表达了对他们公司及其项目的益处，但未描述申请人对室内设计行业或领域的任何影响。同样，在A-S-的信函中，我们重申上述分析，该信函作者主要关注公司本身及其项目，即公司令其满意地完成工作的项目。但没有任何具体涉及申请人工作的内容，也未涉及她可能如何影响行业或领域。总之，申请人未满足该标准的证据要求。

鉴于上述分析，申请人未满足其举证责任以证明其符合EB-2分类资格，无论是作为持有高级学位的专业人士成员还是作为具有特殊能力的个人。由于申请人不符合EB-2分类资格，推而广之她也不能符合国家利益豁免资格，对其豁免主张的详细讨论不能改变本上诉的结果。

因此，我们将不处理并保留申请人根据Dhanasar框架是否符合国家利益豁免资格的问题。Patel v. Garland, 596 U.S. 328, 332 (2022)（citing INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（认定机构无需对最终决定不必要的问题作出"纯咨询性认定"））；see also Matter ofChen, 28 I&N Dec. 676, 677 n.1, 678 (BIA 2023)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。在签证申请程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。申请人未履行该责任。

裁定：上诉被驳回。