NOV092023_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：28582860 日期：2023年11月9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，寻求被归类为具有特殊能力的人士。见《移民与国籍法》（该法）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。见该法第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）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明其符合具有特殊能力人士的资格，因此，是否符合国家利益豁免资格的问题对申请的处理结果而言已无实际意义。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。

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合所依据的EB-2签证分类的资格，在本案中，即主张为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。在科学、艺术或商业方面的特殊能力，是指在科学、艺术或商业方面显著高于通常所具备的专业水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明作为具有特殊能力人士资格的具体证据要求。申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件。然而，通过提供至少三类初始证据满足最低要求，本身并不能确立该人士事实上符合特殊能力的要求。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。在分析的第二部分，审理人员在为最终实质审查而整体考虑申请时，应综合评估证据。同上。审理人员必须确定申请人是否以优势证据

证明其已表现出显著高于科学、艺术或商业方面通常所具备的专业水平。同上。

如果申请人证明符合所依据的EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得对工作邀请要求给予"国家利益"方面的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)规定，如果申请人表明以下各项，USCIS可作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免：

- 拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；
- 该人士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。

审理主任认定申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六项标准中的至少三项，并进行了最终实质审查。审理主任认可申请人的经验，包括其教育资历、专业执照以及专业协会会员资格，但认定记录中缺乏证据表明申请人的专业成就使其区别于业内其他护士，以显示其专业水平显著高于其领域通常所具备的水平，从而符合确立特殊能力的要求。由于申请人未能确立其符合所依据的EB-2分类的资格，审理主任认为其是否符合国家利益豁免资格的问题已无实际意义，并否决了该申请，认定申请人未能确立所寻求利益的资格。

在上诉中，申请人主张审理主任存在错误，即在补件通知（RFE）中称申请人满足六类初始证据中的至少三类，但最终在否决决定中认定申请人并非具有特殊能力的人士。申请人主张，根据USCIS政策手册，在否决申请之前应发出后续补件通知，审理主任未这样做构成明显错误。

经审查，本办公室认为申请人的论点不当。USCIS政策手册规定，USCIS有权在不发出补件通知的情况下否决利益请求。参见 generally 1 USCIS Policy Manual E.6(F), https://www.uscis.gov/policymanual；另见8 C.F.R. § 103.2(b)(8)(ii)。USCIS政策手册进一步规定，"如果审理人员认定某项利益请求没有任何批准的法律依据，审理人员应在未事先发出补件通知或NOID的情况下发出否决决定。"同上，E.6(F)。

在本案中，审理主任发出了补件通知，其中具体指明了申请人所寻求的移民分类的法律和证据要求，并指出申请人已满足作为具有特殊能力人士分类的初始证据要求。如上所述，且如审理主任的补件通知和否决决定中均明确指出的，通过提供至少三类初始证据满足最低要求并不足以确立申请人是具有特殊能力的人士，而仅是第一步。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。在此，程序的第二步基于对证据的全面定性分析。审理主任在最终实质

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

审查中认定，申请人未能以优势证据证明其已达到显著高于科学、艺术或商业方面通常所具备的专业水平。见同上。

在上诉中，申请人未针对审理主任的最终实质审查分析提出论述，而是声称由于审理主任未发出后续补件通知，其未获得"处理最终不足之处"的机会。然而，8 C.F.R. § 103.2(b)(8)的法规明确规定，"[如]记录证据确立不符合资格，利益请求将据此被否决。"当记录中的证据表明未满足资格的基本要素时，审理主任在没有补件通知的情况下否决申请是适当的。

如前所述，申请人在其上诉提交材料中未针对审理主任的最终实质审查提出论述。在驳回上诉时，本办公室通常不处理未在上诉中具体提出的问题。未在上诉中提出的问题或主张被视为"放弃"。[2] 由于申请人未在上诉中具体论述此问题，本办公室视为该问题已被放弃，并认定申请人未能确立其符合具有特殊能力人士分类的资格。

因此，本办公室采纳并维持审理主任关于特殊能力和最终实质审查的论述的决定。见 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见 Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并维持下级决定的作法"已被所有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)（加入八个巡回法院的立场，认定上诉裁决者可采纳并维持下级决定，只要其对案件给予"个别化考量"）。

由于申请人未能确立EB-2分类资格的门槛要求，根据Dhanasar框架分析其国家利益豁免资格并无必要。

命令：上诉被驳回。

[2] 参见，例如，Matter of M-A-S-, 24 I&N Dec. 762, 767 n.2 (BIA 2009)。法院对问题放弃的看法因巡回法院而异。见 Rizk v. Holder, 629 F.3d 1083, 1091 n.3 (9th Cir. 2011)（认定未在书面论证意见中提出的问题视为放弃）；Martinez-Serrano v. INS, 94 F.3d 1256, 1259 (9th Cir. 1996)（认定在受影响当事方的案件陈述中提及但未在书面论证意见正文中论述的问题视为放弃）；但见 Hoxha v. Holder, 559 F.3d 157, 163 (3d Cir. 2009)（在上诉通知表格中提出的问题不因未在书面论证意见中论述而放弃）。