SEP092022_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：22240707 日期：2022年9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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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否决了该申请，认定申请人不符合特殊能力个人的资格，且她未能证明豁免所要求的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。1

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张她是高级学位专业人士且有资格获得国家利益豁免。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的举证责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的[个人]之外国人。——

1 申请人未主张，记录亦未反映其符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格。

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即持有高级学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求之外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于[个人]的科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 的法规规定了以下六项标准，个人必须至少满足其中三项方可在科学、艺术或商业领域符合特殊能力个人的资格：

(A) 官方学术记录，显示[个人]拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他教育机构授予的学位、文凭、证书或类似奖项；

(B) 现任或前任雇主的信函形式的证据，显示[个人]在其被寻求的职业中拥有至少十年全职经验；

(C) 从事该专业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证明[个人]已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据；

(E) 专业协会会员资格的证据；或

(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域成就及重大贡献认可的证据。

只有证明"专业程度显著高于通常水平"的人才有资格被归类为特殊能力个人。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

虽然法律和相关法规均未定义"国家利益"一词，但我们在先例决定 Matter of

Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请框架。2 Dhanasar 指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使裁量权3，在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：(1) 该外国人的拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国人处于有利地位推进拟议事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

A. 特殊能力领域

作为初步事项，我们认定申请人未能充分确定其通过本申请寻求从事的职业的实质性质，以证明她作为特殊能力个人在该领域拥有显著高于通常水平的专业程度。她在最初提交的外籍劳工就业认证申请表 ETA-750 B 部分及申请第6部分中表明其预期职位名称为"企业家"。她在申请第6.3部分指出其非技术性职位描述载于申请附件中。然而，她未提供附件或其他证据说明其作为"企业家"的预期就业具体包含哪些内容。

审理主任在补件通知（RFE）中要求提供关于受益人寻求就业的职业领域的澄清及支持证据。然而，申请人未能充分回应这一方面。在RFE回复中，申请人通过律师主张"USCIS应认定[申请人]被认可为特殊能力个人，并拥有显著高于其[专业]领域通常水平的专业程度。"然而，申请人在其中除提出上述"企业家"职位名称外，未指明若本申请获批她将从事的职业或专业领域。

审理主任否决了申请，部分认定申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 中六项特殊能力法规标准中的至少三项，并强调记录证据未能确立申请人所主张的特殊能力领域的性质。"未能提交所要求的证据从而妨碍实质性调查方向的，应构成否决[申请]的理由。"8 C.F.R. § 103.2(b)(14)。

在上诉书面论证意见中，申请人通过律师表示其预期事业涉及寻求"会计领域的就业"。她主张"[在]获得永久居民身份后，她将经营一项实质性业务，这将产生实质性有益影响，其涟漪效应可能跨越多个行业，因此将具有全国范围。"值得注意的是，除其律师提供的信函和上诉书面论证意见外，申请人未提交任何关于其符合申请中所寻求福利资格的陈述。

2 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
3 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。

在此，申请人未提供关于她为推进拟议事业将履行的职责的描述，无论是作为"企业家"还是作为在"会计领域"工作的个人。此外，记录中缺乏关于她在上诉书面论证意见中声称若本申请获批将经营的新近提及业务的证据或信息。我们认定申请人未提供充分证据确立其预期职业领域实际为何，以便我们判定她在该职业中拥有"显著高于通常水平的专业程度"。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。基于上述理由，申请人未能证明她是特殊能力个人且符合EB-2分类资格。

B. 特殊能力的证据标准

如下文所述，对记录的审查还表明申请人未满足至少三项相关证据标准。

官方学术记录，显示该外国人拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他教育机构授予的学位、文凭、证书或类似奖项。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)

申请人提交了其三年制会计专业职业学习项目的学校毕业文凭和课程成绩单。审理主任认定申请人符合该标准。然而，如前所述——申请人未能充分记录其特殊才能的实际领域究竟是什么，以证明其所学专业与该领域相关。因此，我们撤销审理主任就此作出的认定。申请人未能证明其符合该监管标准。

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，表明该外籍人士在其被寻求的職業中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)

审理主任认定申请人不符合该标准，因为其提交的境外就业“ 工作簿 ”不足以证明申请人在某一职业中拥有至少10年全职工作经验。他认定申请人未提供来自现任或前任雇主的、显示申请人受雇日期和所履行职务的文件。8 C.F.R. § 204.5(g)(1) 的法规在相关部分规定，“ 与合格经验或培训有关的证据应以现任或前任雇主或培训师出具的证明信形式提交，并应包括撰写人的姓名、地址和职务，以及对[个人]所履行职务或所接受培训的具体描述。 ”我们同意审理主任的意见，即所提供的证据不包括符合该标准证据要求的证明信。审理主任还指出，申请人未就其工作簿中简要标注的就业经历如何与其所主张的特殊才能领域相关作出解释。如前所述，申请的该关键方面未由记录确立。

在上诉中，申请人声称她“ 在与拟议事业直接相关的职业中拥有所需的10年经验 ”，但她未回应审理主任在驳回决定中详细讨论的关于所提交证据的关切，也未回应关于其所主张特殊才能领域实质性质缺乏证据的关切。因此，记录不支持

申请人关于其拥有满足该标准所需工作经验的主张。该标准未获满足。

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)

在回应审理主任的补证通知（RFE）时，申请人表示其“ 职业不要求执照 ”，并指出“ USCIS应考虑可比证据，例如[申请人]在其领域内的过往记录。 ”4（着重号为原文所加）。审理主任认定申请人不符合该标准。

在上诉中，申请人重申其通过可比证据符合该标准，但她未指明记录中若有任何具体证据应作为该认定的一部分予以考虑。此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii) 规定，“ 如果[监管]标准不能直接适用于[申请人]的职业，申请人可提交可比证据以确立[其]资格。 ”如前所述，申请人未提供足以让我们确定其职业究竟是什么的证据。因此，申请人未充分解释该标准所要求的证据如何不能直接适用于其职业。申请人未符合该标准。

证明该外籍人士已获得表明特殊才能的薪资或其他服务报酬的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)

审理主任认定申请人不符合该标准，因为尽管申请人提交了其过往就业的工资单文件，但她未提供薪资数据以证明申请人的薪酬水平与类似受雇的其他人相比表明其所主张的特殊才能。

在上诉中，申请人主张审理主任的认定有误，但她未指明其关于审理主任所称错误的主张的依据。在驳回上诉时，我们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 ”。5 由于申请人未在上诉中具体处理该问题，我们视该问题为放弃，并认定申请人未符合该标准。

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

由于申请人未在上诉中提出该问题，我们视该问题为放弃，并认定申请人未能证明其符合该监管标准。

4 申请人通过律师在其RFE答复和上诉书面论证意见中，错误且反复地以男性代词指称申请人。记录中缺乏对这一不一致之处的解释。因此，我们还必须质疑文件的准确性以及所提供的信息是否被正确地归属于这一特定申请人。

5 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。参见 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讨论的问题视为放弃）；但参见 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处理而视为放弃）。

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)

审理主任认定申请人不符合该标准，指出在RFE答复中申请人就该标准指示USCIS“ 请参见随附的额外证据 ”，但申请人未提供其“ 对成就的认可…… ”的证据以表明其符合该标准，无论是在初始提交中还是在RFE答复中。

在上诉中，申请人主张审理主任的认定有误，但她未指明其关于审理主任方面错误的主张的依据。由于申请人未在上诉中具体处理该问题，我们视该问题为放弃，并认定申请人未能证明其符合该监管标准。

总之，记录支持审理主任的认定，即申请人未符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 中六项特殊才能监管标准中的至少三项。因此，我们无需提供最终实质审查以评估申请人是否已达到EB-2分类特殊才能方面所要求的专业水平。

C. 国家利益豁免

申请人未能证明其符合EB-2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其余问题的上诉论点，包括其是否符合国家利益豁免资格。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出决定对结果并非必要的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of M-F-O-, 28 I&N Dec. 408, 417 n.14 (BIA 2021)（在申请人否则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

申请人未能证明其符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条项下持有高级学位的专业人士成员或特殊才能个人的资格。因此，申请人未能确立所寻求移民福利的资格。

裁定：上诉被驳回。