SEP132022_03B5203 · 普通EB-2 · 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：22180388 日期：2022年9月13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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人寻求以特殊能力个人身份获得第二优先移民分类，并寻求豁免附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求。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 EB-2 分类资格，且未能证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其是特殊能力个人并有资格获得国家利益豁免。在本程序中，申请人负有以优势证据标准证明其符合所请求福利资格的责任。本法第 291 条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。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基础 EB-2 签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域的特殊能力个人。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邀请要求符合国家利益。

本法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士或特殊能力[个人]的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即持有高等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

在预期上实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益，或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(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) 项中关于[个人]在科学、艺术、专业或商业领域的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才能符合科学、艺术或商业领域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、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项；

(B) 以现任或前任雇主信函形式提供的证据，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内成就和重大贡献认可的证据。

申请人必须提供满足六项法规标准中至少三项的文件，以满足该分类的初始证据要求。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。如果申请人满足这些初始要求，我们随后将考虑整个记录，以确定该个人是否具有显著高于通常所遇水平的专业程度。见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查，即先清点证据，然后如果满足所需标准数量，则在最终实质审查的背景下予以考虑）；见 USCIS 6 Policy Manual F.2, https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-2。

只有那些证明具有“显著高于通常所遇水平的专业程度”的人才有资格被分类为特殊能力个人。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

虽然法规和相關条例均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了裁决国家利益豁免申请框架。1 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）可作为裁量事项2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求进而豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

如上所述，确立国家利益豁免资格的第一步是证明符合基础 EB-2 签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或特殊能力个人。在上诉中，申请人未主张且记录也未证明其有资格作为持有高等学位的专业人士获得 EB-2 分类。因此，其必须证明自己符合特殊能力个人的资格。

A. 特殊能力领域

作为初步事项，我们认定申请人就其在本申请中寻求就业的职业性质提交了不充分且不一致的证据。其在最初提交的外籍劳工就业认证申请表 ETA-750 表 B 部分以及申请第 6 部分中表示，其预期职位名称为“企业家”。其还提交了一封信函描述其预期就业，内容如下：

我寻求在美国豪华私人运输领域作为[一名]独立企业主就业。私人运输服务的存在是为了让人们[的生活]更轻松。许多私人运输服务的主要理念和目标是按预定时间接载客户，驾驶豪华车辆，将他们直接送往目的地，沿途停靠更少、等待时间更短。鉴于 COVID-19 疫情，我的目标是在多元化车队中提供符合 CDC 规定的豪华出行服务，准时、随时、随地……

审理主任认定，记录未充分详述其作为“企业家”预期就业的实质性质，并指出申请人在否决意向通知（NOID）中未提供其拟设立企业的商业模式或计划。然而，申请人未充分回应这一方面。在 NOID 回复中，申请人主张其将成为“美国豪华私人运输领域的独立企业主，协助公司履行提供安全车辆和专业且经验丰富的

1 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)。
2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (Aug. 28, 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

司机的使命。”然而，申请人未解释其将如何建立和经营该企业、拟议业务运营的规模，或其在其中将履行的角色。

在上诉中，申请人通过律师主张其“寻求在农业领域就业”，并表示“[一旦获得永久居民身份，[申请人]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。”申请人最初对拟从事事业的描述并未包括在农业领域寻求就业的计划；相反，申请人最初表示其将经营一家豪华汽车运输公司。我们认定，上诉书面论证意见提出了关于申请人在本申请中寻求就业的职业的新事实，而该事实对国家利益豁免资格具有实质性影响。见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248 (Reg'l Comm'r 1978)；另见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

申请人必须在提交申请时满足资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。在此，申请人在提交日期之后提出的在农业领域寻求就业的计划不能追溯性地确立资格。申请人不得对已经提交的申请作出实质性变更，以使表面上存在缺陷的申请符合USCIS的要求。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)；另参见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)，该案要求寻求就业类移民分类的受益人必须在签证申请提交日期时具备必要的资格。我们认定，申请人未提供充分且一致的证据以确立其预期职业领域为何，从而无法证明其在该职业中具备“显著高于通常所遇水平的专业知识程度”。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。因此，申请人未能证明其是特殊能力个人，也未能证明其符合EB-2分类的资格。

B. 特殊能力的证据标准

如前所述，申请人在提交申请时主张其通过拥有和经营一家豪华汽车运输公司而寻求作为“企业家”就业。我们在该职业领域的背景下审查并考虑了记录中的证据，以确定申请人是否满足六项法规标准中的至少三项，从而达到该分类的初步证据要求，但基于以下理由认定其未能满足。

显示外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)

申请人提交了一份由乌兹别克斯坦_____于1999年签发的动物学领域学习项目的“Bakalavr Diplomi”（学士文凭），以支持该标准。审理主任在否决通知和NOID中解释称，根据全球教育电子数据库（EDGE）中的乌兹别克斯坦国家概览，Bakalavr Diplomi学位在乌兹别克斯坦首次授予是在

2000年，即申请人文凭签发一年之后。3 尽管审理主任要求，申请人未提交其课程成绩单副本、其教育资历评估，或能够证明其如何在1999年获得该学位的证据，而该学位在其乌兹别克斯坦高等教育机构授予此类学位之前尚未开始颁发。“ 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)。

在上诉中，申请人主张其持有“ 乌兹别克斯坦___的农业学士学位 ”，但未回应审理主任在否决通知和NOID中提出的关切。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这些不一致和模糊之处，以指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。仅此而已，申请人未能证实为支持申请而提交的教育证书的真实性。此外，尽管申请人在上诉中主张其教育“ 与其拟议事业直接相关 ”，但其未解释其声称的学位与其预期职业——拥有和经营一家豪华运输公司——有何关联。申请人未满足该法规标准。

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，显示[个人]在其被寻求的职业中具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未满足该标准，因为为支持该标准而提交的就业信不足以证明申请人在该职业中具有至少10年全职工作经验。D-于2017年提供的信函表明，申请人作为“ 专门从事安全和降低传染[病]风险及环境安全的动物学工程师 ”工作了“ 超过10年 ”。正如审理主任在否决通知中指出的，该信函未提供申请人的就业日期，未说明该就业是否为全职，也未提供关于其职责和责任性质的具體细节。

在上诉中，申请人声称其“ 在与拟议事业直接相关的职业中具有所需的10年经验 ”，但未回应审理主任在否决通知中详细讨论的关于所提交证据的关切。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)的法规相关规定为，“ 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，并应包括出具人的姓名、地址和职务，以及对[个人]所履行职责或所接受培训的具体描述。 ” 在此，记录中不包含符合该标准证据要求的信函。

3 EDGE由美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）运营。AACRAO在其网站上被描述为“ 一个非营利性、自愿性的专业协会，由超过11,000名高等教育招生和注册专业人士组成，他们代表40多个国家的2,600多所院校。 ” http://www.aacrao.org/who-we-are。EDGE在其注册页面上被描述为“ 一个用于评估外国教育资历的网络资源。 ” http://edge.aacrao.org/info.php。参见 https://www.aacrao.org/edge/country/credentials/uzbekistan。

值得注意的是，申请人在其初始信函和NOID回复中表示，自2002年起，其在“自己的鸟类繁殖业务中……我繁殖鸟类以获取其蛋、肉和出售”工作了超过15年。申请人未解释其在D-处作为动物学工程师的并行就业以及其鸟类繁殖业务的经营与其拟议的豪华汽车运输业务有何关联。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591-92。该标准未获满足。

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

在回应NOID时，申请人主张其通过记录中提供的可比证据满足了该标准。审理主任认定申请人未满足该标准，因为其未证明其在拟议职业中的就业需要执照，且记录中的证据未显示申请人拥有从事任何特定专业或职业的执照或认证。我们同意。

在上诉中，申请人重申其通过可比证据满足了该标准，但未指明或讨论记录中若有任何应作为该认定一部分予以考虑的具体证据。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”。4 由于申请人未在上诉中具体处理该问题，我们认定该问题已被放弃，并认定申请人未满足该标准。

证明外籍人士已获得薪酬或其他服务报酬，从而显示特殊能力的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)

申请人在审理主任面前未主张符合该标准的资格，因此，审理主任认定申请人未满足该标准。在上诉中，申请人主张“[基]于记录中的文件，[申请人]清楚地证明该标准已获满足，USCIS认定相反有误”，但未指明或讨论记录中若有任何应作为该认定一部分予以考虑的具体证据。由于申请人未在上诉中具体处理该问题，我们认定该问题已被放弃，并认定申请人未证明其满足该法规标准。

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，我们认定该问题已被放弃，并认定申请人未证明其满足该法规标准。

4 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被视为放弃）；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被视为放弃）；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被放弃）。

同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域的成就和重大贡献予以认可的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)

审理主任认定，记录中的证据不足以满足该标准。在上诉中，申请人主张审理主任在裁定中存在错误，但未指明其关于审理主任错误的各项主张的依据。由于申请人未在上诉中具体针对该问题作出论述，我们认定该问题已被放弃，并认定申请人未能证明其满足该监管标准。

综上，记录支持审理主任的认定，即申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下特殊能力六项监管标准中的至少三项。因此，我们无需作出最终实质审查，以评估申请人是否已达到EB-2分类中特殊能力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)（“ 法院和行政机关无需对作出裁决并非达成结果所必需的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of M-F-O-, 28 I&N Dec. 408, 417 n.14 (BIA 2021)（在申请人本不具备资格的情况下，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)条项下特殊能力个人的资格。因此，申请人未能证明其符合所寻求移民福利的资格。

裁定：上诉被驳回。