# SEP142023_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：28181945 日期：2023年9月14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）

申请人是一名企业家，寻求被归类为具有特殊能力的人士。
《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人
还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位邀请要求。
见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局
（USCIS）可在符合国家利益时，行使裁量权批准对所需职位邀请的豁免，
从而豁免劳工证。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能
证明申请人符合基础EB-2移民分类的资格。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 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。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2移民分类的资格，
即作为高等学位专业人士或
在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的人士符合资格，
申请人随后必须确立对职位邀请要求“ 符合国家利益 ”的裁量豁免资格。该法第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可作为裁量事项，1 在申请人证明以下内容时批准国家
利益豁免：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益
豁免的决定属于裁量性质）。

• 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
• 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
• 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人拟作为企业家建立并经营自己的供暖、
通风和空调（HVAC）公司。审理主任认定申请人未能
证明其是高等学位专业人士或具有特殊能力的人士，因此未能证明符合EB-2分类的资格。审理主任否决了
该申请，认定由于申请人不符合基础移民分类的资格，因此
不具备国家利益豁免的资格。因此，审理主任未触及
申请人是否在Dhanasar分析框架的三项要件中任何一项下确立资格的问题。

在上诉中，申请人首先概括讨论了优势证据标准，
并称审理主任不应“改变条例或施加更严格的证明标准”。
然而，如果申请人认为审理主任不当施加了比优势证据更严格的证明标准，
申请人并未就记录中的任何证据或审理主任如何错误考虑该证据
具体支持这一主张。同样，申请人
未指明其声称审理主任错误适用或“改变”的任何具体条例。

申请人随后提出程序性论点，声称审理主任仅基于申请人
不符合EB-2分类资格的认定而否决申请，且未就
Dhanasar要件对记录进行分析，这是错误的。申请人声称这
“违反了USCIS政策、美国宪法和国际条约”。然而，申请人
并未指明其声称被违反的具体政策、条约或宪法
条款。申请人还概括声称，仅基于这一单一理由作出的决定
“剥夺了[申请人]的正当程序权利和公平待遇”。
但申请人未为其主张提供法律支持，即审理主任的决定侵犯了
其正当程序权利，例如指明所涉正当程序权利及
评估该权利的法律标准。2

如果申请人的正当程序论点基于对该法
或条例合宪性的关切，我们无法处理关于国会颁布的法律
或条例合宪性的论点。见，例如，Matter of C-, 20 I&N Dec. 529, 532 (BIA 1992)（认定
移民法官和移民上诉委员会缺乏裁定该法
及其实施细则合宪性的管辖权）；Matter of Hernandez-Puente,
20 I&N Dec. 335, 339 (BIA 1991)（“众所周知，本委员会无权
评判我们所执行的法律和条例的有效性。”）（引文省略）。但如果

2 见 Lang v. Payne, 476 U.S. 926, 942 (1986)（指出“我们从未认定福利申请人……拥有
受第五或第十四修正案正当程序条款保护的合法权利主张。”）；另见
Azizi v. Thornburgh, 908 F.2d 1130, 1134 (2d Cir. 1990)（解释第五修正案保护非公民被授予的财产权
免遭未经正当程序的剥夺；然而，申请人对移民签证并不享有固有财产权）。

申请人的正当程序主张基于审理主任未遵守
适用法律、条例或先例决定的关切，但申请人未引用所涉的具体法律、
条例或决定。

此外，我们认定审理主任的决定充分解释了否决
申请的理由，并为申请人提供了与否决依据相关的有意义的
上诉审查的公平机会。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(i)；另见 Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)
（认定决定必须充分解释否决动议的理由，以使答复人
有有意义的机会在上诉中质疑该裁定）。我们注意到，在发出
否决决定之前，审理主任首先发出了详细的证据请求（RFE），告知申请人
记录不足以证明符合EB-2分类的资格，无论是作为具有
特殊能力的人士还是高等学位专业人士，也不足以证明在Dhanasar三项要件中任何一项下
具备国家利益豁免的资格。在RFE中，审理主任告知申请人
记录中的具体缺陷，并为申请人提供了补充记录和
确立资格的机会。此外，该决定对记录中的证据以及审理主任为何认定
其不足以证明申请人符合EB-2分类资格，提供了详细而透彻的分析。
申请人必须符合基础移民分类的资格，才能
具备国家利益豁免的资格。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。由于申请人
未确立EB-2分类的资格，申请人无法确立
国家利益豁免的资格。3

我们现在转向申请人在上诉中关于其符合EB-2
分类资格的具体陈述。如上所述，要符合该分类资格，个人必须确立作为持有高等学位的
专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士的资格。该法第203(b)(2)(B)(i)条。尽管审理主任
认定记录中的证据未能确立申请人在任一 basis 下的资格，我们注意到申请人在其初始提交
及对RFE的答复中仅主张作为具有特殊能力的人士的资格。
此外，在上诉中，申请人仅主张其作为具有特殊能力的人士符合EB-2分类的资格。
因此，我们视申请人作为高等学位专业人士符合资格的任何主张为
放弃。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-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)）。

“特殊能力”指在科学、艺术或商业领域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)。要符合资格，个人必须首先提交
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。4 如果申请人确实满足至少三项标准，我们将随后进行
最终实质审查，以决定证据整体是否表明该个人
被认可在其领域具有显著高于通常所遇水平的专业知识程度。

3 我们确实注意到，由于审理主任尚未依据Dhanasar框架对申请人的国家利益豁免请求作出详细认定，如果申请人通过任何未来的动议提交克服了拒绝的依据，我们将把该事项发回重审，由审理主任首先依据Dhanasar框架作出认定。
4 USCIS此前已确认这一两步式审理方法在特殊能力外国人情形下的适用性。参见一般性 6 USCIS Policy

Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

作为初步事项，我们注意到，尽管审理主任就申请人是否确立了与HVAC领域相关的特殊能力分析了法规标准，但申请人的初始提交和RFE回复并未明确说明其主张特殊能力的领域。在其职业计划和陈述中，申请人列举了众多不同的专业领域，包括企业管理、工业机械、机械工艺、质量控制、CNC（计算机数控）、战略规划、职业安全与预防、项目管理以及人员管理，但未说明其主张拥有特殊能力的具体领域。律师的初始提交书面论证意见和RFE回复函称申请人拥有“ 显著高于HVAC领域通常所遇的专业知识水平 ”；并称其在“ 以HVAC领域为重点的远程教育 ”领域拥有多年经验并作出重大贡献；但同时又称其在“ 行政和企业管理 ”方面拥有特殊能力。在上诉中，律师顺带提及申请人在“ 企业管理 ”方面拥有特殊能力，但除此之外仅泛泛称申请人在其寻求从事的职业中拥有经验、在其领域拥有专业知识，或拥有与其特殊能力领域相关的教育。

记录中关于申请人所主张特殊能力领域的这一不明确之处，妨碍了我们判断申请人是否已确立法规标准的分析。然而，申请人未在上诉中主张审理主任——将HVAC视为申请人所主张的特殊能力领域——曲解了申请人的主张。因此，我们同样审查法规标准以判断其是否确立了申请人在HVAC领域的特殊能力，并认为申请人寻求被归类为不同领域特殊能力个人的主张已被放弃。参见，例如，Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. at 336 n.5（引用 Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. at 658 n.2）。

基于下文所述理由，我们认定申请人未能克服审理主任的拒绝依据，且不符合被归类为特殊能力个人的初始证据要求。我们逐一评估各项法规标准。

显示该外国人拥有与特殊能力领域相关的、来自学院、大学、学校或其他教育机构的学位、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)。

申请人提交了一份来自巴西Centro Educacao Profissional的文凭和成绩单，课程名称为：“ Industry Area with Technical Qualification in Mechanics ”。尽管申请人的简历称该文凭等同于机械副学士学位，但申请人未提供学术资历评估以确立该文凭在美国等效于其所代表的教育水平或学科领域。申请人还提交了若干证书，涉及CNC机械、叉车操作、木工和机械等科目。审理主任认定，申请人未证明其拥有来自学院、大学、学校或其他教育机构的与HVAC相关的学位、文凭、证书或类似奖项。审理主任进一步指出，尽管律师的RFE回复函声称申请人于2005年拥有来自I I College的行政和企业管理学士学位，以及来自

_____, 在2009年，记录中不包含这些项目的文凭和成绩单，甚至申请人的简历也未声称其拥有该教育背景。

在上诉中，律师仅重复RFE回复中的主张，即申请人拥有学士学位和工商管理硕士学位。同样，如审理主任所指出的，记录中不包含这些学位的证据。此外，申请人未试图克服甚至未回应审理主任的认定，即申请人未确立记录中的文凭和证书与HVAC领域相关。

因此，申请人未确立符合该标准的资格。

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，显示该外国人在其被寻求从事的职业中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

申请人提交了若干雇佣信以确立该要求。在审查这些信件时，审理主任认定其不足以确立与该职业相关的十年全职经验。审理主任指出，这些信件显示申请人自2006年5月2日至2016年2月18日期间从事“ CNC机器操作员 ”、“ CNC铣床操作员 ”和“ 五金工具零售销售经理 ”等工作。这仅为略少于十年的期间，且申请人未解释该经验与HVAC职业有何关联。审理主任还认可申请人声称其自2017年7月起为其公司的投资者和合伙人，但表示记录中的证据——包括2017年成立的有限责任公司证据及其配偶仅称其为公司“ 合伙人 ”和“ 投资者 ”的信件——未确立申请人在该公司所履行的职务，也未确立该公司正在积极与客户开展业务。

在上诉中，申请人仅主张其“ 已提供书面证据以佐证其在巴西和美利坚合众国多家顶级公司拥有超过10年的全职专业经验 ”。申请人未回应审理主任在决定中指出的缺陷，也未进一步详细说明记录中的证据具体如何确立至少十年全职经验，以及其与该职业有何关联。

因此，申请人未确立符合该标准的资格。

从事该职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)。

申请人未提交与该标准相关的证据，也未主张符合该标准的资格。因此，申请人未确立符合该标准的资格。

显示该外国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)。

申请人未提交与该标准相关的证据，也未主张符合该标准的资格。因此，申请人未确立符合该标准的资格。

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

申请人最初未提交证据以确立该标准。在回应RFE时，申请人提交了一封来自“ Florida United Businesses Association ”的信件，日期为2023年1月9日，欢迎申请人的公司加入该协会成为会员。申请人还提交了该协会网站的信息，称其是代表佛罗里达州小企业的行业协会。审理主任认定，申请人未确立其在2021年3月提交申请之前即为该协会会员，因此未确立符合该标准的资格。

在上诉中，申请人称其“ 包含了来自Florida United Business Association的会员证书，确认[申请人]的专业协会会员资格，且其在提交申请时即为会员。因此，其已提供清晰且令人信服的证据证明其为知名和著名专业协会的会员。 ”（原文强调）。

然而，记录中不包含申请人所称的“ 会员证书 ”，也不包含提交申请之前会员日期的证据。申请人未在上诉中说明其主张成为该协会会员的具体日期。我们同意审理主任的结论，即申请人未提供其在提交申请之前即为该协会会员的证据。如审理主任所指出的，申请人必须在提交申请时即确立资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。当受益人在提交时最初不符合资格，而后基于新的事实组合变得符合资格时，签证申请不得获批。参见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。

因此，申请人未确立符合该标准的资格。

由同行、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)。

申请人提交了推荐信以支持该项标准。审理主任认定，尽管这些信件讨论了申请人担任过的各种职位以及申请人参与过的项目，但信件并未描述对行业或领域的成就和重大贡献所给予的认可。例如，审理主任指出，其中一封信描述了一个申请人与该信撰写人共同参与的项目，该项目旨在使用更有效的刃磨工具以减少模具所需的维护，但该信并未证明该项目已在该公司或其客户之外得到实施，也未证明其在其他方面构成对该领域的重大贡献。5

5 我们还注意到，记录并未证明该项目，也未证明其他推荐信中描述的其他职位和项目，与HVAC领域相关。

在上诉中，申请人再次仅主张其已确立该项标准，而未回应或推翻审理主任的认定。申请人仅称，“ 我们已提交了文件证据形式的证据，进一步证明由同行、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。 ”申请人的这一结论性陈述未引用记录中的具体证据，仅重述了法规用语，不足以推翻审理主任的认定或确立该项标准。

因此，申请人未能依据这最后一项标准确立资格。

因此，申请人未能确立其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下任何一项标准。由于申请人未满足至少三项标准，我们无需进行最终实质审查以评估其是否已达到特殊能力分类所要求的专业程度。因此，申请人不符合特殊能力个人的资格。在认定申请人不符合特殊能力个人资格后，我们得出结论，申请人未能证明其具备 underlying EB-2 分类的资格。

下一个问题是申请人是否已确立对该分类职位邀请要求的豁免符合国家利益。由于申请人未能确立其满足 underlying EB-2 分类资格的门槛要求，我们无需处理其是否有资格以及是否在自由裁量权范围内值得获得该分类职位邀请要求的豁免。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能以其他方式满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能确立其满足作为特殊能力个人分类的法规要求。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。由于申请人未能确立 underlying EB-2 移民分类的资格，我们得出结论，申请人不符合国家利益豁免的资格。我们保留对申请人是否满足 Dhanasar 分析框架三项要件中任何一项的意见。

裁定：上诉被驳回。