SEP152022_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：22415857 日期：2022年9月15日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人寻求作为特殊能力个人的第二优先移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证要求）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EB-2分类资格，且其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（de novo review），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要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一递进框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的[个人]的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即持有高级学位或同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将

在将来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、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求者。

(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，表明[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) 由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，表明[个人]在其被寻求的职业中拥有至少十年的全职经验；

(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和重大贡献的认可证据。

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知识程度。见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查，即先清点证据，若满足所需标准数量，再结合最终实质审查进行考量）；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知识程度”的人，才有资格被归类为特殊能力个人。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

虽然本法或相关法规均未定义“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）可酌情2批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家级重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及 (3) 总体权衡，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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或特殊能力个人。在上诉中，申请人既未主张，记录也未证明其有资格作为持有高级学位的专业人士成员获得EB-2分类。因此，她必须证明其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。3 她在最初提交的外籍劳工就业认证申请（表格 ETA-750 B部分）和申请第6部分中表明其预期职位名称为“企业家”，并在申请第6.3部分指出其非技术性职位描述载于申请的附件中。然而，除简历外，她未提供附件说明其作为“企业家”的预期就业具体将涉及什么内容，简历中她表示自己“正在寻找企业领域具有挑战性、快节奏的环境，以运用我的会计和分析技能，进一步发展我的技能组合，同时为我的雇主增加价值。”她还将摄影列为她从事的几项爱好之一。

审理主任认定记录未充分详述其作为“企业家”的预期就业的实质性质，并发出证据请求（RFE），要求提供申请人拟议就业的详细描述并附文件证据支持。作为回应，申请人提供了一份声明，表明其“拟议的未来就业将是摄影领域的企业家”，并指出：

[申请人]打算在美国建立其多元化的摄影业务，利用其会计和摄影专业知识。该公司将

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批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。
3 尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

总部设在佛罗里达州，将提供卓越的摄影服务，并向美国餐厅的顾客出售装裱照片，帮助宣传和推广餐厅的餐食、服务和活动。

在上诉中，申请人重申其打算在美国建立和经营摄影业务。申请人对其拟议事业的初始描述并未包括在摄影领域就业的计划；相反，申请人最初表示她将在美国公司寻求会计领域的就业。我们认定，RFE回复和上诉书面论证意见提出了关于申请人通过本申请寻求就业的职业的新事实，这些事实不仅对确立特殊能力个人资格具有实质性意义，而且对其国家利益豁免资格也具有实质性意义。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才提出的在摄影领域寻求就业的意图，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程度”。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这一不一致和模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。因此，申请人未证明其为特殊能力人士且符合EB-2分类的资格。

B. 特殊能力的证据标准

申请人主张其至少满足特殊能力人士分类的三项监管标准。在驳回申请时，审理主任认定申请人仅满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 的学历记录标准。在上诉书面论证意见中，申请人坚持认为其还满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C) 的执照标准，以及 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F) 的同行认可成就和重大贡献标准。如前所述，申请人在提交申请时主张其在会计职业寻求就业。我们在该职业的背景下审查并考虑了记录中的证据，以确定申请人是否至少满足六项监管标准中的三项，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、由学院、大学、学校或其他教育机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学历记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)

申请人提交了一份“专家文凭”（Diplom Spetsialista），系白俄罗斯I I经济大学于2017年颁发的会计领域学习项目文凭。申请人已满足该标准。

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)

在上诉中，申请人表示“USCIS本应认定[申请人]通过记录中提交的 comparable evidence 符合特殊能力人士分类的资格”，但她并未指明或论述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以具体性提出的问题。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以具体性处理该问题，我们认定该问题已被放弃，并认定申请人未满足该标准。

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的认定有误，但她未指明其关于审理主任有误的主张的依据。由于申请人未在上诉中以具体性处理该问题，我们认定该问题已被放弃。申请人未确立其满足该标准。

总之，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) 中特殊能力六项监管标准中的至少三项。因此，我们无需提供最终实质审查，以评估申请人是否达到了EB-2分类特殊能力方面所要求的专业水平。

C. 国家利益豁免

申请人未确立其符合EB-2分类的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝处理并在此保留关于其余问题（包括其是否符合国家利益豁免资格）的上诉论点。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)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

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论述而放弃）。

III. 结论

申请人未证明其符合《移民与国籍法》第 203(b)(2)(A) 条规定的特殊能力人士资格。因此，申请人未确立其寻求的移民福利的资格。

裁定：上诉被驳回。