SEP302024_16B5203 · 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：33667937 日期：2024年9月30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，寻求被归类为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。参见《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。参见该法第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）可酌情批准对所需工作邀请、进而对劳工证的豁免。

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特殊能力人士的分类资格。审理主任进一步认定，申请人未能证明对所需工作邀请、进而对劳工证的豁免将符合国家利益。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。

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，即作为持有高等学位的专业人士或作为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)条。为确定该法第203(b)(2)(A)条下的资格，“ 特殊能力 ”被定义为“ 显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。法规进一步规定了六项标准，个人须至少满足其中三项以确立特殊能力。关于这些标准的详细阐述，参见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)。然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。1 本办公室随后进行最终实质审查

1 USCIS此前已确认这一两步审理方法在特殊能力人士情形中的适用性。一般参见6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

以判定证据整体是否表明该个人被认可为具有显著高于该领域通常所遇的专业知识水平。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明其符合基础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“符合国家利益”的酌情豁免。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可酌情[2]批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

关于这三项条件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

审理主任认定申请人未能证明其为具有特殊能力的人士，因此未能证明其符合基础EB-2分类的资格。[3] 审理主任进一步认定申请人未能证明其符合Dhanasar框架第一、第二和第三项条件的资格，因此结论认为其不符合国家利益豁免的资格。

审理主任认定申请人提交的证据满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中六项特殊能力标准中的四项[4]：

- (A) 官方学术记录，表明该个人拥有与特殊能力领域相关的学位。
- (B) 以现任或前任雇主信函形式提供的证据，表明该个人在寻求其从事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。
- (E) 专业协会会员资格的证据。

据此，审理主任进行了最终实质审查，认定由于申请人不具有显著高于该领域通常所遇的专业知识水平，其不符合特殊能力分类的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。在上诉中，申请人未作进一步解释即主张审理主任适用了比优势证据更严格的证明标准

2 另参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，结论认为USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

3 记录未能证明，申请人亦未主张，其符合高等学位专业人士的资格。

4 审理主任还认定申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)或(F)中的证据标准。

5，且“未给予适当考虑”所提交的证据。申请人还主张USCIS“错误地否决”了申请并“施加了超出法规规定的新颖实质性和证据性要求”。然而，申请人未指明所施加的任何不寻常要求，也未具体说明审理主任如何出错或决定中哪些因素有误。仅此一点即构成驳回的理由。上诉必须具体指明不利决定中的任何错误法律结论或事实陈述。8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。尽管如此，虽然本办公室不同意审理主任分析的部分内容，但基于下述理由，本办公室同意审理主任的结论，即申请人未能充分证明其符合EB-2特殊能力人士分类的资格。

本办公室不同意审理主任分析的一个方面是，认定申请人在其领域拥有至少十年的就业经历。记录包括数封列明申请人在各雇主处就业日期的信函；然而，其中仅有两封信函描述了其工作职责并确认其全职就业，这两封信函合起来证明其在领域内全职就业约三年。尽管所提交信函中提及的总时间超过十年，其余信函仅列出据称的就业日期，未说明其是全职还是兼职就业，也未说明其工作职责为何。6 申请人未能证明其领域内就业经历的时长表明其获得了超过该领域其他人的专业知识水平。本办公室撤回审理主任关于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)标准的结论。

本办公室也不同意审理主任关于申请人已证明其专业协会会员资格的认定。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)将“专业”定义为任何以美国学士学位或其外国同等学历为进入该职业最低要求的职业。因此，专业协会是指要求其会员为条例所定义的专业成员的组织。虽然记录包括其在一个名为Federal Nursing Council的组织中的会员资格文件，但未包括证明该会员资格要求至少学士学位或其外国同等学历的证据。此外，如前所述，记录显示申请人仅获得两年制学位。申请人还提交了证明其自2023年5月起为National Association of Healthcare Assistants会员的文件。由于后一会员资格晚于其申请提交日期（2022年11月提交），本办公室将不予考虑此证据。7 资格必须在提交时确立。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。即使其会员资格早于申请提交日期，该协会使命和历史的文件也未提及任何与获得学士学位或其外国同等学历相关的要求，且记录显示申请人仅获得两年制学位。记录未能证明这两个组织中的任何一个符合EB-2分类目的下的专业协会资格，因此，申请人会员资格的证据不能作为

5 见 INS v. Cardoza-Foncesca, 480 U.S. 421, 431 (1987)（讨论“more likely than not”即某事发生的可能性大于50%）。

6 见 8 C.F.R. § 204.5(g)(1)（规定与合格经验有关的证据应以现任或前任雇主的信函形式提交，并应包括写信人的姓名、地址和职务，以及对职责的具体描述）。

7 见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 175（规定在自我申请人根据新的事实组合变得符合资格后，申请不能在未来某一日期获批）。

以证明其在其领域内的专业水平。我们撤回审理主任关于 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E) 项标准的结论。

由于申请人未能证明其至少满足 8 C.F.R. 204.5(k)(3)(ii) 项下的三项证据类别，其未能满足作为特殊能力个人证明其资格的初始要求。即使其已根据三项标准证明其资格——而其并未证明——其也未证明其专业水平显著高于该领域通常遇到的水平。

申请人寻求作为特殊能力个人在美国经营一家养老院设施。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，其中主张其已证明其符合 underlying EB-2 分类以及国家利益豁免的资格。其关于资格的主张包括以下内容：

“ [审理主任的]评估未能认识到其教育背景与专业经验和专门培训相结合的累积影响。上诉人的教育成就，当与其专业成就一并审视时，构成了显著高于该领域所遇标准的专业深度。 ”

“ 来自 Regional Nursing Council 的证书以及[其]专业会员资格表明其在其领域内被认可的胜任能力以及对专业发展的持续投入。这些资质通过表明其参与护理和医疗管理方面的高级实践和标准，支持其特殊能力的主张。 ”

申请人此处的各项主张未得到记录在案证据的充分佐证。申请人提交的文件表明其拥有来自 的两年制技术护理学位、来自 I I 的护士专业课程文凭、来自 的护士技术员证书，以及额外证书表明其完成了与急救及在水环境中应用医疗处理等主题相关的培训。然而，该文件并未如申请人在上诉中所主张的那样，证明存在超出护士通常预期水平的“ 教育成就 ”或“ 专业成就 ”。尽管记录显示申请人至少具有两年的正式护理教育，这是其在巴西从事该职业的最低要求，但记录中并未包含关于申请人的额外课程完成情况和护理相关培训证书如何证明其教育超出其领域通常预期水平的解释。

申请人还提交了来自前任雇主和同事的推荐信，例如将其描述为“ 冷静 ”、“ 专业 ”和“ 敬业 ”。同样，该文件未能充分证明其领域内特殊能力个人所应具备的特定“ 教育成就 ”或“ 专业成就 ”。某些信件笼统地提及申请人的“ 卓越品质 ”和“ 独特技能和方法 ”，

但并未详述其展现出的任何在其领域内被视为卓越的品质，也未描述申请人所利用或开发的、使其区别于其他护士的特定技能或方法。虽然这些信件概述了申请人如何胜任地履行其工作，但并未附有佐证证据表明申请人的工作在该领域的影响，例如其实施其方法或创新的实例，或申请人的工作如何在其受雇或关联的组织之外以其他方式获得认可。申请人未能证明其具有表明其为护理领域特殊能力个人的专业水平或已取得特定成就。

在上诉中，申请人未能充分解释其教育、培训、经验或护理领域的特定工作如何对其领域内其他人而言是非典型的，或以其他方式证明其在其领域内具有可表明其为特殊能力个人的专业水平。申请人和支持信中所作的主张未得到相关、具有证明力且可信的证据的佐证。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376。申请人未充分处理其 EB-2 资格的最终实质审查，也未充分解释审理主任在其分析中如何出错。申请人未能以优势证据标准证明其已达到显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专业水平。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

III. 结论

申请人未能证明其符合特殊能力分类的资格。由于该问题对申请具有决定性，我们无需处理申请人关于国家利益豁免的资格，并在此保留该问题。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（规定机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性的认定”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（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）。

裁定：上诉被驳回。