APR032024_05B5203 · 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：30518681 日期：2024年4月3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，寻求就业第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及因此劳工证的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）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，认定申请人不符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力人员的分类资格，且未证明豁免所要求的工作及因此劳工证将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。

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。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

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上五年专业领域内逐步晋升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。此外，“ 专业 ”定义为该法第101(a)(32)条所列的职业，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

此外，“ 特殊能力 ”是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇专业水平的专长程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。

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此分类的资格。2 若申请人如此满足，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示其被认可为具有显著高于该领域通常所遇专业水平的专长程度。

若申请人证明符合基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对工作要求“ 符合国家利益 ”行使自由裁量豁免。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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项3 授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

A. 持有高级学位的专业人士

为表明申请人持有符合条件的高级学位，申请必须附有“ [a]官方学术记录，显示该外籍人士拥有美国高级学位或外国同等学位。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“ [a]官方学术记录，显示该外籍人士拥有美国学士学位或外国同等学位，以及现任或前任雇主信函形式的证据，显示该外籍人士在专业领域拥有至少五年学士后逐步晋升的经验。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

申请人提交了其土木[已隐去]学士学位（日期为2018年6月19日）及来自乌兹别克斯坦_____的相应学术记录。其还提供了来自日本l_____I的普通两年制日语课程毕业证书（2021年3月10日）及相应学术记录。在否决申请时，审理主任解释称申请人“ 未提交对其学历的详细咨询评估 ”以显示其在美国的学术等效性。审理主任还指出，申请人未提供证据显示“ 其在专业领域拥有至少五年学士后逐步晋升的经验。 ”4 本办公室同意审理主任的

2 USCIS此前已确认这一两步审理方法在确定特殊能力分类资格中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 另见 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，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属自由裁量）。
4 证据表明申请人直至2018年6月19日才获得其外国学士学位，本办公室仅计算

认定，且申请人未在上诉中对此提出异议。因此，申请人未证明其符合持有高级学位的专业人士资格。

B. 特殊能力

申请人在上诉中主张其满足特殊能力人员分类的至少三项监管标准。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。本办公室同意申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的学术记录标准，但记录不支持认定其满足任何其他标准。

申请人主张其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)的薪资标准，但其未指出记录中显示其已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的具体证据。因此，申请人未确立其满足该标准的要求。

关于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)的专业协会会员标准，申请人提供了其在美国管理协会（AMA）会员身份的文件及该组织的信息。然而，所提交的证据不足以表明AMA拥有由已获得美国学士学位或其外国同等学位的人员组成的会员群体，或该组织在其他方面构成专业协会。5 因此，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未满足该标准。

关于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)的认可成就和重大贡献标准，申请人主张其“ 教育背景 ”和“ 专业经验 ”已“ 使[其]能够为其领域做出贡献 ”，但其未指明其对行业或领域的具体成就和贡献。虽然申请人提供了其前任雇主的证书，I_____I指定其为“ 年度最佳员工……因有效且表现良好的工作 ”，但该证书反映的是受益人雇主的内部认可，因此未达到“ 对行业或领域的成就和重大贡献 ”的水平。例如，申请人的证据未附有文件表明受益人与金属结构预制建筑相关的设计、制造和组装工作已产生超出其雇主及其项目的影响，达到表明“ 对行业或领域的成就和重大贡献 ”的水平。因此，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未证明其满足该标准。

仅计算其在该日期之后专业领域内逐步晋升的经验。本案表格 I-140，外籍工人移民申请，于2022年11月17日提交。关于申请人在其专业领域五年学士后逐步晋升的经验，其必须在提交申请时证明此类经验。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。基于其获得外国学士学位的日期，申请人在提交表格 I-140 时无法证明其在其专业领域拥有至少五年学士后逐步晋升的经验。

5 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的条例包含以下相关定义：“ 专业指该法第101(a)(32)条所列的职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。 ”

基于上述理由，证据未表明申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中至少三项标准，且未达到特殊能力分类所需的专长水平。

C. 国家利益豁免

剩余问题是，申请人是否已证明，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证要求，符合国家利益。基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟从事的事业在Dhanasar分析框架第一项要件下具有国家重要性。

关于其拟从事的事业，申请人主张，他“正在寻求在美国作为其事业领域的企业家就业。通过在美国在其事业领域内作为独立企业主开展[申请人]的事业，[申请人]将有助于为该国经济作出贡献。”申请人进一步主张，其拟从事的工作将“为美国工人创造更多就业机会”、促进“美国经济增长”，并“为美国公民的社会福祉”作出贡献。

在上诉书面论证意见中，申请人称，他计划拥有并经营“自己的卡车运输公司，该公司将从事州际运输并将惠及州际商业”。他主张，其拟从事的事业“具有国家重要性，因为其在供应链和物流行业具有深远影响，具有创造就业和刺激经济增长的潜力，对社会福祉和文化丰富作出贡献，并且与旨在加强卡车运输劳动力和国家基础设施的政府举措相一致”。

尽管申请人主张其经营活动满足Dhanasar框架的第一项要件，但他未提供充分信息和证据，以证明其具体拟从事事业的预期影响达到国家重要性水平。在Dhanasar案中，我们认定，申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定，申请人未能表明其拟从事的事业将充分超出其自身业务及其客户的范围，从而以与国家重要性相称的水平影响其领域、物流行业、卡车运输劳动力、美国社会福祉、政府举措、美国基础设施、文化丰富或更广泛的美国经济。

此外，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为我国带来重大积极经济影响。由于缺乏关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或创造就业的充分信息或证据，申请人未能表明其项目对地区或国家经济带来的益处将达到Dhanasar案所设想的“重大积极经济影响”水平。Id. at 890。

基于上述理由，申请人拟从事的工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未能证明其拟从事事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题具有决定性

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在Dhanasar所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无须对作出裁决对结果并非必要的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已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

申请人未能证明其满足作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊才能个人的分类监管要求。此外，由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定，其未能证明其符合国家利益豁免资格，或否则在自由裁量上应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立且替代依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。