APR302024_04B5203 · 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：30626198 日期：2024年4月30日

对德克萨斯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）

申请人是一名财务文员，寻求被归类为持有高级学位的专业人士，或作为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。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。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（并因此对劳工证）的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任于2023年1月否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合国家利益豁免的资格。申请人提交了合并的重新开案和复议动议。审理主任于2023年9月驳回了该动议，称该提交未满足任一类型动议的要求。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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进行重新审查（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将撤销审理主任的决定，并将此事发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

一、法律

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其EB-2资格，其随后必须证明其应获得对工作邀请要求“ 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可作为酌情事项[1]批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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。

重新开案动议必须陈述新事实并有书面证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。复议动议必须证明先前决定基于对法律或政策的错误适用，且根据决定时诉讼记录中的证据该决定是错误的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。不符合适用要求的动议应予驳回。8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

二、分析

本办公室在上诉中审查的决定并非2023年1月对申请的否决，而是2023年9月对申请人动议的驳回。因此，本办公室面临的问题是审理主任是否本应批准该动议。但本办公室还将讨论基础申请和证据的某些方面，以便为该动议及审理主任对该动议的驳回提供背景。

申请人的重新开案动议包含数百页证据附件，但几乎所有针对申请人的材料均为此前提交材料的副本。唯一的例外是2023年2月佛罗里达州一家企业所有者的一封信函，该信函赞扬申请人的“基本会计知识”，并表示希望“在我们公司为她提供机会”。然而，该信函描述的是申请人在申请提交日期之后所从事的工作，并未证明8 C.F.R. § 103.2(b)(1)所要求的提交时的资格。

申请人将其他新提交的材料称为“行业报告”，但这些材料主要由关于商业咨询的文章和关于美国经济的政府通讯组成。这些材料提供了一般背景信息，但未提供针对申请人拟议事业的新事实。

基于上述理由，本办公室同意审理主任的意见，即重新开案动议未包含有书面证据支持、足以 warrant 重新开案的新事实。审理主任正确地驳回了重新开案动议。

本办公室现在转向对申请人复议动议驳回的审查。在2023年1月的否决通知中，审理主任认定申请人未证明“拟议事业将在更广泛领域产生与国家重要性相称的影响”，且“未提供关于其拟议事业的一致信息”。但审理主任未对拟议事业或申请人关于该事业的证据进行任何详细讨论。

[1] 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，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

在复议动议中，申请人提交了一份64页的书面论证意见，指称“ 程序和事实上的多项错误 ”。具体而言，申请人主张：

- 审理主任“ 未处理记录中所有相关证据 ”；
- 审理主任未解释为何申请人的证据不充分；
- 审理主任未解释为何申请人关于其拟议事业的信息不一致；
- 审理主任引用了关于申请人学士学位的错误信息，令人质疑审理主任审查记录的彻底性和仔细程度；以及
- 审理主任未处理Dhanasar国家利益框架的第二和第三项要件。

申请人引用了确立充分考虑所有可用证据之重要性的判例法，并讨论了申请人主张审理主任在否决申请时忽视的拟议事业的各个方面。

本办公室同意申请人的意见，即审理主任2023年1月的决定未充分详述和解释否决申请的理由。在否决申请时，审理主任必须解释否决的具体理由。参见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)。审理主任2023年1月的决定不符合该要求。否决通知缺乏细节限制了申请人在上诉或动议中针对具体缺陷进行回应的机会。

尽管申请人的动议书面论证意见在USCIS先例、具有约束力的法院判决和其他权威依据的支持下，对审理主任所称的错误进行了相当详细的讨论，但审理主任在2023年9月驳回该动议的决定中未处理这些问题。相反，审理主任概括性地声称“ 该动议未……提供任何相关先例决定支持的复议理由 ”。因此，本办公室将发回重审，以便审理主任就基础申请的实质作出更详尽的决定。

审理主任的新决定应考虑有关申请人符合基础EB-2分类资格的重要问题。

申请人在动议中主张的事实错误之一是，审理主任提供了关于申请人教育背景的错误信息。具体而言，审理主任认定：“ 记录中的证据反映，申请人是一名高级学位专业人士，依据是其于2005年7月10日从_____获得会计学士学位，以及其超过五年的学士后经验。 ”在动议中，申请人指出她于2016年从巴西一所大学获得工商管理学士学位。这些错误尤为重要，因为它们几乎是原始否决通知中引用的唯一具体事实。

但在承认这一错误的同时，一个更根本的问题浮现出来。虽然审理主任对国家利益豁免的讨论极为简略，但审理主任之所以进行该讨论，完全是因为审理主任已认定申请人符合基础EB-2分类的资格。然而，该认定基于一系列申请人也同意不正确的事实。该错误认定尤为重要，因为如果

申请人未能证明其符合EB-2分类的资格，则其不能获得国家利益豁免。

申请人最初主张作为持有高级学位的专业人士的资格。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该专业领域五年渐进式经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。“ 专业 ”定义为该法第101(a)(32)条所列的职业，8 U.S.C. § 1101(a)(32)， [2] 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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

在2022年10月的一份补件通知（RFE）中，审理主任指出，申请人所记录的2016年至2019年间的学士后就业经历不足所需的五年。此后，经动议，申请人提交了一份美国劳工统计局《职业展望手册》的打印件，其中表明“ 大多数财务文员职位通常要求高中文凭 ”。该信息似乎与申请人是否符合拥有高级学位的专业人士类别的资格直接相关。

同样在该补件通知中，审理主任询问“ 申请人是否可以作为具有特殊能力的外国人符合国家利益豁免的资格 ”。为确立特殊能力，申请人必须首先提交满足六项证据标准中至少三项的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。3 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。4 美国公民及移民服务局随后必须进行最终实质审查，以决定整体证据是否表明该个人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。

审理主任讨论了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中关于特殊能力的六项证据标准：

(A) 与所主张特殊能力领域相关的学位；
(B) 在该职业中十年全职经验；
(C) 该专业或职业的执照或认证；
(D) 证明特殊能力的薪资或其他报酬；
(E) 专业协会的会员资格；以及
(F) 对行业或领域的成就和重大贡献获得认可。

审理主任认定，申请人仅通过其工商管理学位满足了其中一项标准。

2 所列职业为小学或中学、学院、学术机构或神学院的建筑师、工程师、律师、医师、外科医生和教师。
3 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
4 美国公民及移民服务局此前已确认该两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

在回应补件通知时，申请人声称满足另外三项法规规定的特殊能力标准，涉及经验、执照或认证以及认可。审理主任必须考虑申请人的证据和论点，并初步裁定申请人是否在科学、艺术或商业领域确立了特殊能力。在作出该裁定时，审理主任应考虑若干问题。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B) 要求在所寻求的职业中至少有十年全职工作经验。在本案中，申请人寻求以财务文员身份就业，因此必须证明在申请提交日期之前有十年财务文员工作经验。申请人提交了涵盖超过十年期间的雇佣信函，从20095年4月至2019年10月，但审理主任不应仅查看日期范围。审理主任必须确定雇佣是否存在中断，从而使总工作年限降至十年以下；信函是否明确说明该雇佣为全职；以及该经验是否属于所寻求的职业，即财务文员，而非其他职业。

在补件通知中，审理主任表示“ 这些信函未能有效记录申请人是否在其所寻求的职业中具备所需的十年全职经验 ”。审理主任未讨论申请人对该补件通知的回应，因为该问题似乎已被审理主任在决定中认定申请人符合拥有高级学位的专业人士类别的结论所排除。如上所述并经申请人承认，该结论错误地基于不适用于本案的事实模式。

申请人主张拥有从事该专业的执照或特定专业或职业的认证，如8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)所述。在补件通知中，审理主任表示申请人必须确立该执照或认证是申请人所寻求职业所要求的。审理主任未引用任何来源支持执照或认证必须是特定专业或职业所要求的规定。该法规按措辞并未对执照或认证的情形施加具体要求。审理主任仅应在最终实质审查的背景下考虑该执照或认证的情形。而最终实质审查只有在审理主任认定申请人已满足三项或更多特殊能力标准时才会进行。

此外，法规将“ 特殊能力 ”定义为“ 显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长程度 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。如果特殊能力的讨论进入最终实质审查，审理主任届时应考虑获得特定执照或认证的要求等因素。在特定职业或专业中普遍持有或几乎普遍持有的资历，其权重往往低于基于成就或能力的更具选择性的资历，因为特定职业或专业中所有或大多数个人都拥有的资历无法将杰出个人与他人区分开来。

申请人还提交了前雇主的信函，声称这些信函构成8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)项下同行、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给予认可的证据。在

5 申请人在2009年4月时14岁。

补件通知中，审理主任笼统地表示“讨论申请人在……年间成就的支持信函并不能确立她满足该标准”。申请人在补件通知回应中对这一描述提出异议。

在考虑这些信函时，审理主任应铭记法规措辞要求“对行业或领域的成就和重大贡献获得认可的证据”。因此，仅指明个人成就但未指明对行业或领域重大贡献的材料不足以满足法规要求。参见 Matter of Echeverria, 25 I&N Dec. 512, 518 (BIA 2011)（认定在一系列法规要求中使用连词“和”是“明确表明”必须满足“[所列]要求中的每一项”）。申请人负有举证责任，证明对其前雇主的利益构成对行业或领域的重大贡献。

III. 结论

经动议，申请人正确地提出了对审理主任驳回通知缺乏细节的关切，而审理主任在未处理这些关切的情况下驳回了申请人的动议。审理主任关于申请人EB-2分类资格的初步裁定依赖于错误的事实模式，并与补件通知中更准确反映记录事实的信息相矛盾。审理主任必须充分考虑这些因素后作出新的决定。

命令：审理主任的决定被撤销。本案发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。