AUG052024_02B5203 · 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：31650741 日期：2024年8月5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）

申请人是一名卡车运输领域的企业家，寻求基于就业的第二优先（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，并寻求对该分类所附职位邀请要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了该申请，认定记录未能证明申请人有资格或酌情应获得国家利益豁免。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。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将撤回审理主任的决定，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

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，即作为高级学位专业人士或科学、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。

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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步积累的经验，应被视为等同于硕士学位。同上。

专业人士是指该法第101(a)(32)条所列职业之一，8 U.S.C.

§ 1101(a)(32)，1 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)。

科学、艺术或商业领域的特殊能力是指显著高于该领域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)。2 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。3 如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可具有所需专长程度，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利。该法第203(b)(2)(A)条。

一旦申请人证明其有资格作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，其随后必须证明其应获得对职位邀请要求“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关法规均未定义“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）可酌情4授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将惠及美国。

同上。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。事业的价值可在多个领域中得到证明，例如商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在预期影响。同上。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该个人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其教育、技能、知识及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。同上，第890页。

1 专业人士应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、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。
2 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
3 USCIS此前已确认这一两部分审理方法在具有特殊能力人员情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
4 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一、哥伦比亚特区和第三巡回法院，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将惠及美国。在进行此分析时，本办公室可评估如下因素：鉴于该个人资格的性质或拟议事业，其获得职位邀请或获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从其贡献中受益；以及其贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来证明，权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将惠及美国。同上，第890-91页。

二、分析

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。

A. 高级学位专业人士

申请人未主张作为持有高级学位的个人符合EB-2签证分类的资格。然而，审理主任根据其大学成绩单、学术记录及其雇主的信件，认定申请人作为持有高级学位的个人符合EB-2签证分类的资格，但本办公室不同意。

申请人提交了一份来自[已隐去]的文凭补充材料（成绩单），显示申请人于2015年从该学院获得工程与技术学士学位。Silvergate Evaluations Inc.的一名高级评估员出具的学术评估报告指出，该学院技术学士学位课程所要求的课程作业与美国经认证高等教育机构授予学士学位所要求的课程作业实质相似。由于申请人未证明其持有美国高级学位或外国同等学位，其必须证明其还具有该专业领域至少五年学士学位后逐步积累的经验。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

记录中包含一封来自[已隐去]的信件，其中说明申请人于2016年7月至2017年10月在[已隐去]担任机械师。申请人提议在美国作为卡车运输领域的企业家工作。该信件并未表明申请人具有8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)所要求的该专业领域——作为卡车运输领域的企业家——至少五年学士学位后逐步积累的经验。该信件仅表明申请人担任汽车机械师一年零三个月。在其陈述和ETA 750（外籍人员就业证明申请）B部分（外籍人员资格陈述）中，申请人列出的工作经历包括其自己卡车运输公司的所有者和董事、卡车司机、食品配送司机、广告制作人以及酒店保安。然而，记录中不包含其现任或前任雇主的信件，以证明其具有该专业领域至少五年学士学位后逐步积累的经验。

8 C.F.R. § 204.5(g)(1)的法规规定，与合格经验或培训有关的证据应以现任或前任雇主或培训者的信件形式提交，且必须包括写信人的姓名、地址和职务，以及对个人所履行职责或所接受培训的具体描述。如果此类证据无法获得，将考虑与其经验有关的其他文件。见8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。

尽管申请人持有等同于美国学士学位的外国学士学位，但其未能证明在提交申请时已在其专业领域具备至少五年的学士学位后渐进式工作经验。5 因此，我们撤销审理主任关于申请人作为持有高级学位的专业人士成员符合EB-2签证类别的裁定。

B. 特殊能力

申请人随I-140表格提交的书面论证意见明确主张其在所从事领域具有特殊能力，表明其寻求以特殊能力个人身份获得EB-2签证类别。申请人声称其符合特殊能力个人六项监管标准中的四项，并提供了与8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)（官方学术记录）、(C)（执业执照）、(E)（专业协会会员资格）和(F)（对领域成就和重大贡献的认可）标准相关的证据。

尽管我们不作认定，但记录似乎并未确立申请人至少符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)所规定的六项监管标准中的三项。然而，审理主任的决定未涉及申请人是否至少符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)六项监管标准中的三项并达到特殊能力类别所要求的专业水平。因此，我们将该事项发回重审，由审理主任进一步审议。

如果审理主任认定申请人未能证明其作为特殊能力个人符合EB-2签证类别的资格，审理主任不应仅就此失败作出笼统断言，而必须阐明具体理由，说明为何审理主任依据优势证据标准认定申请人未能证明其符合特殊能力类别的资格。6 申请人必须证明其优于货运领域的其他企业家；货运领域大多数企业家所具备的资质不能证明其专业水平显著高于通常遇到的水平。7

C. 国家利益豁免

我们注意到，审理主任未正确识别申请人拟从事的事业，且审理主任的决定不足以使申请人知悉审理主任在提交证据中发现的任何缺陷。在其I-140表格及支持文件中，申请人将其拟从事的事业确定为货运领域的企业家。其表示其

5 I-140表格于2023年2月21日提交。关于申请人在其专业领域五年的学士学位后渐进式工作经验，其必须在提交时证明该经验。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。
6 一般参见6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
7 参见同上。

打算拥有并经营其货运卡车公司_____，该公司将为在各行业运营的企业提供材料、设备和货物的运输。

然而，审理主任认定申请人拟从事的事业是担任航空公司飞行员，并裁定申请人拟从事的担任航空公司飞行员的事业不具有重大价值或国家重要性。审理主任解释称，申请人未证明其工作将对航空领域产生更广泛的影响。尽管我们不作认定，但记录似乎并未确立申请人拟从事的货运领域企业家事业具有国家重要性。然而，审理主任未讨论申请人是否已证明其拟从事的货运领域企业家事业具有重大价值和国家重要性。记录包括一位教授的专家意见书和_____的商业计划，但审理主任的决定未表明是否考虑了该证据以及该证据是否足以确立申请人拟从事事业的重大价值和国家重要性。

此外，关于Dhanasar分析框架的第二项要件，审理主任承认申请人已提交其学术资历、证书和一份工作录用信8，但未解释为何该证据不足以证明其处于有利地位以推进其拟从事的事业。关于Dhanasar框架的第三项要件，审理主任认定记录不含足以证明其拟从事的事业将有利于美国的证据，但未解释该裁定考虑了哪些证据。

审理主任的决定缺乏对支持申请所提供证据的详细讨论。审理人员必须充分解释拒绝签证申请的理由，以便申请人有公平机会对该决定提出异议，并使我们有机会进行有意义的 appellate review。参见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)；另参见Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定决定必须充分解释拒绝动议的理由，以使答辩人有有意义的机会在上诉中质疑该裁定）。基于上述所有理由，审理主任未充分解释拒绝申请的理由。

III. 结论

审理主任未正确识别申请人拟从事的事业，且未充分解释拒绝申请的理由。因此，我们将撤销审理主任的决定，并将该事项发回重审，以进一步审查并作出新决定。新决定应包括对记录整体的分析，包括为支持8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)所主张的所有初始证据标准而提交的证据。

8 记录包括申请人的学校成绩单、其卡车公司的商业计划、一封显示其卡车公司于2021年在宾夕法尼亚州成立的信函、一封来自美国国税局显示向其卡车公司签发雇主识别号的信函、一封来自美国交通部（USDOT）显示其卡车公司拥有在州际商业中运营的USDOT注册号的信函、其已过期的宾夕法尼亚州商业驾驶执照副本、其卡车公司拥有的一辆卡车的财务责任识别卡、一份其卡车公司将其卡车租赁给一家货运公司的租赁协议，以及一封来自另一家卡车公司所有者的支持信。记录不包括任何证书或工作录用信。

裁定：审理主任的决定被撤销。该事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。