AUG062024_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：32547565 日期：2024年8月6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）

申请人是一名物流经理顾问，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，并寻求对该分类所附工作要求进行国家利益豁免。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驳回了申请，认定记录未能证明申请人已确立国家利益豁免的资格。申请人随后向审理主任提交了两份重新开案或复议动议，均被驳回。现本事项根据8 C.F.R. § 103.3提交至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)。本办公室对本案问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是科学、艺术或商业领域的高级学位专业人士或具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)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。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，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交证明文件

满足六类证据中至少三类。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 若申请人满足上述标准，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程度的专业能力，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉。该法第203(b)(2)(A)条。

若申请人确立基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对工作要求进行“国家利益”方面的自由裁量豁免。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依据框架。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：

- 拟议事业既具有实质性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。事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。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的前瞻性影响。同上，第889页。

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：其教育背景、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；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。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作要求从而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，其获得工作机会或取得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从其贡献中受益；以及国家

1 若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)。
2 USCIS此前已确认这一两阶段审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

对其贡献的利益是否足够紧迫，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确立，权衡之下，豁免工作要求从而豁免劳工证将惠及美国。同上，第890-91页。

二、分析

申请人是一名物流经理顾问。她打算在该领域推进其职业生涯，并开设一家医药物流咨询公司。审理主任认定申请人符合EB-2分类资格，但认定其未确立国家利益豁免的资格。申请人对该分析提出异议，主张其已确立豁免资格。经重新审查，本办公室将撤回审理主任关于EB-2分类的认定；申请人未确立该分类的资格。此外，根据Dhanasar框架第一项要件，申请人不符合国家利益豁免的资格。

A. 申请人不符合EB-2分类资格

申请人以特殊能力个人身份寻求EB-2分类。在审理主任签发证据请求（RFE）后，申请人还主张其作为高级学位专业人士的资格。审理主任认定申请人符合高级学位持有人的资格。经审查，本办公室撤回审理主任的认定；根据所提供的记录，本办公室无法认定申请人已获得学士学位加五年逐步积累的经验，或高于学士学位的学位。

1. 申请人未确立其为高级学位专业人士

申请人提供了来自I I的两个学位：国际物流副学士学位和国际贸易副学士学位。两个学位均于2013年5月授予。申请人还提供了一份“ 专业级别——项目管理MBA ”的完成证书。该文件注明其已完成要求并“ 等待颁发完成证书 ”。该证书提供了课程列表，并表明申请人完成了444学时的课程量。此外，申请人提交了其他证书和继续教育课程的完成证明。

本办公室无法认定申请人提交的教育学位等同于至少学士学位。虽然申请人提供了在美国完成两个学位的证明，但这些是副学士学位。本办公室已审查申请人来自巴西的证书。该证书暗示课程在研究生级别完成，并自称为“ 项目管理MBA ”，但本办公室无法从提交的文件中确定学习时长。申请人未在审理主任处提交额外证据，以使本办公室能够评估该项目的参数或确定其在美国的同等学历。尽管本办公室认可申请人对教育的投入，但其未证明在当前记录下在单一学习课程中获得了至少等同于学士学位的学历。

11. 申请人未证明特殊能力

记录亦未证明申请人符合特殊能力人士的资格。在补证通知（RFE）中，审理主任告知申请人，她须提供符合以下标准中至少三项的证据：与特殊能力领域相关的学位、文凭或类似奖项；现任或前任雇主出具的证明其具有十年全职经验的证据；执业执照或某一专业的认证；表明特殊能力的薪资或报酬；专业协会会员资格；或对其领域行业成就与重大贡献的认可。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。审理主任认定申请人已取得与特殊能力领域相关的学位。然而，补证通知指出其余五项类别均未满足。

作为回应，申请人就其余监管标准中的四项作出了说明。同上。她表示自己具有十年全职经验。她还援引随申请提交的推荐信作为就业的补充证明。申请人继而主张，她持有执业执照或从业资格，并以她的工作和社会保障卡为证。作为表明特殊能力的报酬证明，她再次提及她的工作和社会保障卡，并提供了薪资记录。她指出其薪资为全国月平均工资的两倍。她请USCIS查阅推荐信，以证明对其行业成就与重大贡献的认可。

申请人未能证明其至少满足被归类为特殊能力人士所需标准中的三项。申请人未主张，证据亦未反映，其为专业协会会员。其次，申请人所主张的工作经验不足十年。申请人指出，她于2013年4月至2014年5月完成了一段带薪实习，随后于2014年5月至2017年8月在一家公司工作，并于2018年9月至2021年8月再次在该公司工作。这合计不足十年经验。

关于申请人的执业执照或某一专业或职业的认证，证据亦不充分。申请人提供的工作和社会保障卡信息列明了其过往工作经历和薪资。然而，该文件并未列明执照或认证。虽然申请人指出该文件对在巴西提供服务的任何人都是强制性的，但我们未获得证据以认定该文件的存在等同于证明劳动者已取得执照或认证。

最后，申请人未提供充分信息以认定其薪资或报酬体现出特殊能力。工作和社会保障卡确认了其薪资，但未与职业领域的一般薪资进行比较。所援引的推荐信对申请人的工作评价很高，但未就其薪资得出结论。申请人还附上了一项物流顾问的搜索结果，显示薪资范围低于申请人所获薪资。然而，该报告未提供所搜索人群的信息，仅注明搜索的是“ 物流顾问 ”。此外，报告中仅包含小型企业的薪资，尽管报告暗示中型和大型企业提供更高工资。

B. 申请人不符合国家利益豁免资格

审理主任认定申请人未满足Dhanasar案关于豁免美国雇主工作邀请和劳工证的要求。审理主任随后驳回了两项重新开案和复议动议。在初始决定中，审理主任认定该事业的国家重要性未依据第一项要件得到证明；该认定在随后的动议决定中得到维持。4 我们同意申请人未确立该事业的国家重要性，此为Dhanasar第一项要件所要求。

在上诉中，申请人主张其事业将产生所需的影响，指出她是物流领域的专家，并将在药品物流领域提供培训和咨询服务。她主张其商业计划明确阐述了其降低制药行业成本并为中小型企业带来积极成果的意图。她还强调，她将指导新兴专业人士并向其传播知识，每年约有200人接受培训。她表示，这项工作将在具有国家重要性的领域开展，对供应链具有战略重要性。

为支持该事业的国家重要性，申请人提交了证据，包括但不限于：商业计划；专家意见；学历证书、证书和培训；其过往工作经历；显示对其物流工作感兴趣的LinkedIn通讯；以及关于物流和制药行业的文章和报告。

申请人未证明其拟议事业具有达到国家重要性水平的预期潜在影响。在整个记录中，申请人强调其背景、教育和领域经验。然而，申请人在该领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍人士 ”。参见Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。此处的问题是特定事业是否具有Dhanasar第一项要件下的国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。申请人强调物流的重要性，并强调其在保护供应链中的作用。她还强调物流咨询对各种规模企业的益处。接受咨询服务的企业或接受培训的个人可能确实认为申请人的服务有价值；然而，国家利益豁免需要更多。我们无法从当前记录认定申请人的事业将影响物流领域或具有其他充分的预期影响。

我们也无法认定本案已满足Dhanasar中概述的其他因素。申请人笼统地主张药品物流组织可提供的经济利益。她还主张其事业将具有国家影响，因为她将

4 申请人主张审理主任未能评估其最终拟议事业，即运营和开设自己的物流咨询公司。她主张审理主任未分析其商业计划和专家评估，因为这是对其拟议事业的澄清而非重大变更。她主张“ 自初次申请伊始 ”即已确立资格。然而，审理主任表示该材料已在动议回应中予以考虑。

直接雇用个人并创造间接就业。然而，申请人未证明其拟议的人员配置水平反映出“ 雇用美国工人的重大潜力或其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。同上。

由于记录中的文件未确立拟议事业的国家重要性，此为Dhanasar先例决定第一项要件所要求，申请人未证明其符合国家利益豁免资格。我们对申请人能否满足第二项和第三项要件以符合国家利益豁免资格保留意见。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7（BIA 2015）（在申请人未能另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未证明其为高级学位专业人士或特殊能力人士，因此未确立其EB-2类别的初始资格；审理主任关于该资格标准的决定被撤回。申请人未证明拟议事业具有国家重要性。由于她未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定她未证明其符合国家利益豁免资格或经裁量应获国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。