AUG082024_01B5203 · 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：33945119 日期：2024年8月8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，一名企业管理人员，寻求就业为基础的第二优先（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，以及对此分类所附工作要求国家利益豁免。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否决了申请，认定记录未能证明申请人处于有利地位推进拟议事业，或豁免工作要求将是有益的。此事现根据8 C.F.R. § 103.3 提交至我们进行上诉审查。

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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将撤销审理主任的决定，并将此事项发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其在科学、艺术或商业领域是持有高级学位的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提升的经验，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所遇专业水平的专业知识程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。
申请人必须首先提交文件

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此分类的资格。2 如果申请人做到这一点，我们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业知识程度，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。

如果申请人确立基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得“ 在国家利益 ”下对工作要求行使自由裁量豁免。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，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推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将惠及美国。

同上。

二、分析

如前所述，审理主任认定申请人——其主张作为高级学位专业人士和具有特殊能力的人员均符合EB-2分类资格——符合所请求的签证分类。然而，审理主任认定记录未能确立其在Dhanasar框架第二和第三项下的资格，因此认定其不符合工作要求豁免资格。

基于以下讨论的理由，我们将撤销审理主任的决定，并将此事项发回审理主任以作出新决定。

A. 持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员

我们撤销审理主任关于申请人符合所请求签证分类资格的认定。在补充证据请求（RFE）中，审理主任称申请人“ 符合所请求分类的资格 ”，未提供进一步分析。审理主任在决定中确认了该认定，未作任何额外解释。

1 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)。
2 USCIS此前已确认此两部分审理方法在特殊能力人员背景下的适用性。6 USCIS政策手册 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)（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）的立场，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

如前所述，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。为证明这一点，申请必须附有所需学位的“ [官]方学术记录 ”，任何外文文件必须附有完整英文翻译。8 C.F.R. § § 204.5(k)(3)(i)(A); 103.2(b)(3)。因此，对于每份以外文记录的文件，应有相应的学术记录和附有翻译证明的翻译副本。

我们从记录审查中注意到，申请人未遵守关于原始文件和翻译的证据要求。具体而言，申请人未提交其神学学士学位4或技术专家学位的原始成绩单副本，也未提交其商业管理 Lato Sensu 专业课程成绩单的翻译版本。因此，我们无法有意义地确定这些文件是否支持该主张。

因此，我们撤销审理主任的认定，并将此事项发回审理主任进一步审议。如果审理主任认定申请人不是高级学位专业人士，则应随后确定申请人是否符合特殊能力人员的资格。

B. 实质性价值和国家重要性

第一项——实质性价值和国家重要性——侧重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，我们考虑其潜在预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在RFE中，审理主任认定“ 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性 ”，未作任何讨论。决定确认了该认定，未进一步评论。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，以及“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 一项事业如果具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上 at 890。

申请人称，对于其拟议事业，他打算担任负责人力资源的企业管理人员，“ 帮助[组织]高效运作，并建议政策或程序变更以改善运营。 ”此类事业的范围似乎仅限于将雇用申请人的公司和客户。

4 我们注意到，申请人主张其在_____完成了部分学士学位课程，然而，其未在申请中包含这些课程的学术记录。

申请人提供了来自 博士的专家意见信。作为自由裁量事项，我们可以使用申请人提交的意见陈述作为参考，但如果意见与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予较少权重。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。我们最终负责对个人资格作出最终裁定。同上。在信中，I I博士主张申请人的事业具有国家重要性，但其评估基于商业领域重要且申请人的技能将有益于其将工作的任何公司的认定。在确定国家重要性时，决定事业国家重要性的不是领域的重要性，而是具体事业将如何以与国家重要性相称的水平影响该领域。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

记录中的其余证据，5 即其来自巴西的税务文件副本、各种培训证书、推荐信、其过往工作成果清单、一封工作录用信，以及其在不同协会的会员资格证据，似乎指向申请人的过往成就和经历，而非该特定事业在其行业中的潜在影响。一般而言，此类证据更适合用于第二项要件，以判断申请人是否处于有利地位以推进拟议事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

在此，该事业的影响范围似乎仅限于申请人的客户。由于审理主任的决定未指明任何已提交的证据或提供任何分析，因此不清楚其为何认定申请人满足第一项要件。因此，我们撤回审理主任关于申请人满足第一项要件的认定，并将该决定发回重审，由审理主任分析证据以裁定拟议事业是否具有重大价值和国家重要性。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转向个人。为判断其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：其在相关或类似工作中的教育、技能、知识和成功记录；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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

审理主任认定申请人未能证明其满足该项要件。在对证据的评估中，审理主任认定申请人的教育文件不能“表明申请人已作出重大贡献从而推动了其行业的发展，或表明其拥有远超该领域其他人的成功记录”。他们还认定，申请人未提供证据表明其“在其行业中具有国家或全球范围的重大影响”。

5 在上诉书面论证意见中，申请人提交了一项新的拟议事业，即作为卡车公司所有者，并提供了相应证据。申请人不得对申请作出实质性变更，以使有缺陷的申请符合USCIS要求。See Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。此外，申请人必须在提交申请时满足所请求福利的资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人在上诉时首次提交的新拟议事业不能追溯性地确立资格。在发回重审时，审理主任应仅考虑初始提交中所述的拟议事业。

此外，审理主任认定证据未能表明申请人的“贡献影响超出了其雇主或其客户”。这些并非第二项要件下分析的相关考虑因素。

在发回重审时，审理主任应分析证据以确定记录是否充分表明申请人处于有利地位以推进拟议事业。

C. 权衡之下豁免是否有利

由于上述理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关Dhanasar框架第三项要件下资格的其余论点。See 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”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

在发回重审时，如果审理主任认定申请人不满足Dhanasar的第三项要件，该决定应处理申请人的论点和证据，并解释对每项权衡因素给予的相对决定权重。

III. 结论

审理主任的决定被撤回。该事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。审理主任应就申请人是否有资格获得基础EB-2签证分类以及国家利益豁免作出新决定，并附有支持每项结论的证据分析。审理主任可要求提供其认为与新裁定及任何其他问题相关的任何额外证据。因此，我们对本案发回重审后的最终解决不发表意见。

命令：审理主任的决定被撤回。该事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。