AUG272024_07B5203 · 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：33358439 日期：2024年8月27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）

申请人寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）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该申请，认定记录未能证明申请人是具有特殊能力的个人，也未能证明豁免所要求的工作邀请（进而豁免劳工证）将符合国家利益。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符合资格。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（de novo）。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

为符合作为基础的EB-2签证分类，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域具有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人。本法第203(b)(2)(A)条。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。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证据的文件。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 若申请人满足上述要求，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具有所要求的专业程度，并将

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证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认该两部分审理方法在特殊能力个人情形下的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

实质性有利于美国国家经济、文化或教育利益，或美国的福祉。本法第203(b)(2)(A)条。

若申请人确立了作为基础的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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“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，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

A. 特殊能力

审理主任认定申请人满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)、(B)和(C)项下的六项证据标准中的三项，但经整体审查证据后，认定其未能证明其被认可具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。虽然本办公室同意审理主任的最终结论，但基于下述理由，本办公室不同意申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)和(C)项下的标准。在上诉中，申请人坚持其作为特殊能力个人符合EB-2分类资格。

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，表明该个人在其被寻求的职业中具有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

经审查，本办公室不同意审理主任关于申请人满足该标准的结论，并特此撤回该认定。其中两封信函未使用信笺抬头，分别来自一名合同协调员和一名规划技术员，第三封信函虽使用信笺抬头，但由一名行政助理撰写。申请人未能证明这些信函来自“现任或前任雇主”（而非例如同事），正如法规明文所要求。因此，申请人仅证明了2013年7月1日至2015年10月9日以及2015年12月21日至2017年4月8日期间的工作经验。在没有按要求提供其“现任或前任雇主”的额外信函的情况下，本办公室无法认定其已证明具有至少十年全职经验并满足该标准。

3 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）的立场，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

执业执照或特定专业或职业的认证。
8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)。

本办公室亦不同意审理主任关于申请人满足该标准的认定，并特此撤回该认定。为支持该标准，申请人提供了其来自工业技术员区域委员会的“ 个人注册及良好信誉证书 ”副本，表明其“ 已在该委员会注册 ”且“ 无欠款 ”。除其网站“ 我们的故事 ”部分的打印件外，申请人未提供充分证据证明该证书构成特定职业的认证。4 因此，其未能证明满足该标准。

申请人在巴西拥有成功的职业生涯。但记录未能证明其满足8 C.F.R. § § 204.5(k)(3)(ii)(A)至(F)项下至少三项证据标准。由于申请人未满足初始证据要求，本办公室无需进行最终实质审查以确定证据整体是否显示其被认可具有显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

由于申请人未确立作为基础的EB-2分类的资格，仅凭此理由该申请即不可获批。

B. 国家利益豁免
申请人的拟议事业是在路易斯安那州I L设立一家公司，专门从事“ 金属结构的建筑和工业组装以及机械维护服务 ”。申请人表示其打算“ 为加强美国经济作出贡献，并为美国工人创造更多直接和间接就业机会 ”。

审理主任认定申请人的拟议事业具有实质性价值，本办公室同意。然而，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任未对提交的证据给予应有考虑，特别是其简历、商业计划、其在该领域工作的文件、推荐信以及行业报告和文章。其声称已按照Dhanasar框架的第一项要件证明了其拟议事业的国家重要性。

第一项要件，即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。该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。本办公室寻求更广泛的影响。一项具有显著潜力雇用

4 职业被定义为本法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学历为进入该职业最低要求的职业。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。由于记录未能证明工业/机械技术员符合职业的定义，申请人必须证明这是特定职业的认证。

美国工人或具有其他重大积极经济影响（例如特别是在经济萧条地区）的事业，很可能被理解为具有国家重要性。同上，第889-890页。

在此，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，或对美国产生其他实质性积极经济影响。具体而言，申请人未能证明其公司未来的员工规模和商业活动将为路易斯安那州或美国带来实质性经济利益。尽管申请人声称其公司计划雇用57名员工、创造直接和间接就业岗位，并具有雇用美国工人的潜力，且将带来实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区，但他未提供这些预测的依据，也未提交证据表明其事业对地区或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。此外，尽管申请人主张其事业将为美国经济创造实质性利益，但他未提供充分证据证明其公司计划在路易斯安那州运营的地区将是一个经济萧条地区，他将雇用该地区大量劳动力，或其事业将通过就业水平、税收或商业活动为该地区或其人口带来实质性经济利益。尽管任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但申请人未能证明其拟议事业的经济活动如何达到国家重要性水平。

申请人强调了炼油厂操作员和工业维护专业人员的短缺。然而，炼油厂操作员和工业维护专业人员的全国性短缺本身并不足以确立申请人事业的国家重要性。此外，劳工部通过劳工证程序直接处理美国工人短缺问题。

尽管申请人的陈述反映其有意拥有并经营一家建筑和机械维护服务公司，但申请人未提供充分信息和证据证明其拟议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，我们同样认定记录未显示申请人的拟议事业将充分超越其客户范围，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该行业。他也未记录证明其拟从事的特定工作提供有助于建筑和机械维护服务进步的原创创新，或对其领域具有更广泛影响。基于所有这些原因，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于申请人未根据Dhanasar检验的第一项要件确立资格，我们无需处理其在其余要件下的资格，并在此予以保留。5 举证责任在于申请人，须证明其满足所寻求福利的每项资格要求

5 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决所不必要的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

以优势证据标准证明。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-376。申请人在此未如此证明，因此，我们认定其未作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。