FEB212023_03B5203 · 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

案卷编号：22646545 日期：2023年2月21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（business manager，业务经理）寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士和/或具有特殊能力（exceptional ability）的个人，并寻求对该分类所附职位offer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（Director）否决了该申请，认定记录未能依据Dhanasar分析框架确立申请人的资格。此事现上诉至本办公室。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准（preponderance of the evidence）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（remand），以作出与下述分析一致的新决定。

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个人。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。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工作经验，等同于硕士学位。

特殊能力（exceptional ability）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文件

以满足六类证据中的至少三类。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 本办公室随后将进行最终实质审查（final merits determination），以判定证据整体是否表明其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人具备资格，其随后必须确立其值得获得“ 符合国家利益 ”的职位offer要求的自由裁量豁免。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分析框架。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（proposed endeavor）既具有实质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，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

A. EB-2分类

审理主任作出的决定与申请人不符。因此，本办公室撤销审理主任的决定，并将此事发回重审，以作出与申请人身份、拟议事业和证据一致的新决定。

在作出新决定时，审理主任不妨考虑与申请人基础EB-2分类资格相关的因素。审理主任发出了补件通知（RFE），其中称申请人“ 持有机械工程学士学位或外国同等学位，并随后在该专业领域具有至少五年渐进式工作经验，因此符合持有高级学位的专业人士资格。 ”审理主任不妨评估申请人在工程学方面的教育对其作为商业管理领域高级学位专业人士的资格有何影响（如有）。如果审理主任认定申请人符合高级学位专业人士资格，审理主任不妨指明申请人符合资格的专业或 specialty。在作出此认定时，申请人可考虑其工商管理教育方面的证据。4 如果记录不支持认定申请人符合高级学位专业人士资格，审理主任还可

1 如果此类证据不 readily 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/volume-6-part-f-chapter-5。

3 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

4 申请人提交了[已隐去]大学工商管理硕士（MBA）学位的证据。除MBA外，申请人还提供了其完成工商管理研究生课程（包括一个外国“ latu senso ”）的证据；然而，该证据未能确立这些零散课程等同于工商管理学位。

还可审查证据是否确立申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)六类证据中的至少三类。如果申请人依据至少三项标准确立资格，审理主任随后可进行最终实质审查，以判定申请人是否已确立作为具有特殊能力的个人的资格。

在评估申请人是否在该领域具有至少五年学士后渐进式工作经验时，审理主任可考虑申请人在哪个领域获得该经验。此外，审理主任不妨评估就业经验证据的质量，特别是申请人会计师的信函。申请人的会计师如何具有知识或权限代表申请人的前雇主就申请人的就业日期、职责和薪资发言，并不明显。最后，审理主任还不妨判定会计师信函和申请人的就业手册是否支持认定其经验具有渐进性质。

B. 拟议事业

起初，申请人就其拟议事业提供的细节极少。他声称将在商业管理领域工作，并“ 引领美国公司在开发新项目或协助关键项目方面取得成功，从而有利于美国经济。 ”申请人表示，他将“ 运用我的知识更高效地解决问题，并帮助创造可实施并能带来重要经济成果的创新。我打算继续管理、维持良好工作关系，并在土木工程和商业领域识别任何新业务机会。 ”为支持其申请，他提供了美国劳工部（DOL）《职业展望手册》（Handbook）中关于培训与发展专家、财务经理、行政服务经理和人力资源专家职业的打印件。5 申请人未充分解释这些不同职业与其拟议事业的相关性。这一点很重要，因为本办公室在Dhanasar中认定，申请人必须明确“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任发出了RFE，通知申请人除其他不足外，其就具体拟议事业提供的细节不充分。

在RFE回复中，申请人提交了其拟议事业的证据，包括一份创建名为[已隐去]6的新业务的商业计划书。他还提供了关于供应链和首席执行官职业的各种文章和报告。申请人解释称，他打算在供应链、物流、财务管理和投资以及组织和扭亏管理这些具体领域提供咨询。RFE回复中提供的证据似乎改变了申请人事业的重点，而申请人未承认或解释这一变化。本办公室无法确定申请人打算作为业务经理、企业家、首席执行官（CEO）、供应链经理、顾问，

5《职业展望手册》是有关各类职业职责与教育要求的信息来源。美国劳工部劳工统计局《职业展望手册》可访问 https://www.bls.gov 查阅。但我们并不主张该手册是相关信息的唯一来源。
6 申请人未提供证据说明其何时创建该公司或该公司是否已经存在。然而，[已隐去]大学副教授[已隐去]在其意见书中表示，申请人的企业“ 处于筹划的后期阶段，已准备在美国市场启动。 ”

或这些职业的某种组合。由于这些职业差异很大，我们无法确定申请人拟如何分配其时间，其亦未指明具体的拟议事业。

补证通知（RFE）的目的是获取进一步信息，以澄清申请人是否已确立所寻求福利的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(8)。在回应补证通知时，申请人不得实质性变更拟议事业。USCIS法规明确规定，申请人须在提交申请时即确立所寻求福利的资格。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测而获批，亦不得在申请人依据一套新的事实取得资格后获批。参见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'l Comm'r 1978)。此外，申请人不得为使其有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出实质性变更。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。如对最初的批准请求作出重大变更，申请人必须提交新的申请，而非寻求批准一项无记录事实支持的申请。因此，审理主任可重新审查证据，以确定申请人是否提供了前后一致且足够详细的拟议事业，以及记录是否支持认定其已确立国家利益豁免的资格。

III. 结论

我们将本案发回重审，由审理主任作出与本申请人相应的决定。在拟定新决定时，审理主任可重新考虑申请人是否已确立基础EB-2分类资格这一门槛问题。如审理主任认定申请人符合该分类资格，则须进而考虑申请人是否依据 Dhanasar 分析框架符合资格。审理主任可要求提供其认为与新认定及任何其他问题相关的任何补充证据。因此，对于本案发回重审后的最终处理结果，我们不发表意见。

裁定：审理主任的决定予以撤回。本案发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。