FEB272024_11B5203 · 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：29548869 日期：2024年2月27日

对德克萨斯服务中心决定的申诉

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名电气技术员，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）分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。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驳回了该申请，认定记录未能证明申请人符合EB-2特殊能力分类的资格，也未能证明豁免工作邀请要求将符合国家利益。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。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

一、法律

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。如果申请人满足该要求，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。2

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可以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适用于特殊能力非公民的情形。参见一般性说明 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其必须随后证明其值得获得对工作邀请要求“符合国家利益”的酌情豁免。本法第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框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可以酌情3授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业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，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

A 特殊能力

上诉中的第一个问题是申请人是否已证明其符合EB-2签证分类的资格，即作为在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。4 该分类只能授予在其领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度的非公民，且该专业程度将对美国国家经济、文化或教育利益或福祉提供实质性预期利益。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)；本法第203(b)(2)(A)条。

申请人最初声称符合8 C.F.R. § 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)项下全部六项初始特殊能力证据标准。审理主任认定证据满足其中四项标准：

- (A)，官方学术记录显示申请人在其特殊能力领域拥有来自学习机构的学位、证书或类似奖项；
- (B)，现任或前任雇主的信件显示申请人在其寻求从事的职业中拥有至少十年全职工作经验；
- (C)，从事该职业的执照或特定专业或职业的认证；以及
- (D)，专业协会会员资格的证据。

由于审理主任认定申请人已满足至少三项标准，审理主任进行了最终实质审查，并认定记录整体未能证明申请人具有显著高于其领域通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

3 另见 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）的意见，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）。

4 申请人未主张，且记录未表明，其符合持有高级学位的专业人士成员的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(2), (3)(i)。

在上诉中，申请人主张审理主任忽视了证据并施加了比相关法规和条例更严格的标准。经审查，本办公室认定申请人不符合特殊能力个人的资格，因为尽管其确实拥有其专业的文凭，但基于下述理由，其不满足其他五项初始标准中的任何一项。

1. 官方学术记录显示该个人拥有来自学院、大学、学校或其他学习机构的与特殊能力领域相关的学位、文凭、证书或类似奖项

为确立该标准的资格，申请人提交了文凭和学业成绩单，显示其完成了由联邦技术教育中心管理的为期两年的电气技术员培训项目。因此，本办公室认定申请人提交了官方学术记录，显示其拥有来自学习机构的其领域文凭。

2. 以现任或前任雇主信件形式提供的证据，显示该个人在其寻求从事的职业中拥有至少十年全职经验

记录包括申请人多位过往雇主的信件，其中包含写信人的姓名、地址和职务以及对申请人职责的具体描述，符合8 C.F.R. § 204.5(g)(1)的要求，并声明其拥有超过十年全职工作经验。合格信件5涉及以下雇主和职位：

- ---------....----~I-技术协调员，2019年1月14日至2022年1月24日；
- ---------....----~I-仪表技术员，2012年4月13日至2017年12月18日；
- /==========----------, I-自动化技术助理，2011年5月2日至2012年4月5日；
- ~----------~ • ~I----------~I-高级实施技术员，2006年10月28日至2011年1月3日。

然而，除审理主任的决定外，本办公室注意到申请人未在其美国劳工部（DOL）表格ETA 750B《外籍人士资格声明》中适当记录其10年合格工作经验。所有请求豁免工作邀请要求的国家利益豁免申请，必须在其初始证据中附上两份完整签署的表格ETA 750B副本。8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(ii)；6 另见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)（要求所有福利请求妥善填写并包含适用条例和其他USCIS指示所要求的所有初始证据）。

表格ETA 750B的指示要求填写人列出与非公民受益人寻求就业的职业相关的所有工作。与福利请求相关的每一份提交表格必须按照表格指示填写，表格指示具有

5 来自~----------~的信件未列出申请人的职责，因此不符合8 C.F.R. § 204.5(g)(1)的要求，不能用作合格工作经验的证据。
6 或者，申请人可以提交两份完整签署的DOL表格ETA 9089《永久就业认证申请》J、K和L部分的副本。参见一般性说明 6 USCIS Policy Manual F.5(D), https://www.uscis.gov/policy-manual。

条例的效力。8 C.F.R. § 103.2(a)(1)。申请人在此未如此行事。相反，其仅在表格ETA 750B上列出了在0和0的职位，而遗漏了在c=]和I I的职位以及其简历中列为相关经验的其他职位。

当证据存在不一致时，申请人负有责任使用独立、客观的证据解决这些不一致，以指向真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591-92 (BIA 1998)。申请人未解释为何其在l land 的职位未被列为ETA 750B上的相关工作，如果其认为这些职位足够相关以符合该标准的工作经验资格。其在ETA 750B上适当记录的职位合计不足九年工作经验，而非8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)所要求的10年。7 因此，申请人的证据未能确立其在该标准下的资格。

3. 执业执照或特定专业或职业的认证

对于该标准，申请人提交了一张身份证以及由联邦工业技术员委员会签发的良好信誉证明，其中说明申请人为电气技术员。审理主任认定这足以满足该标准。我们不同意。

该身份证和良好信誉证明未附有任何支持性文件表明申请人在巴西从事其职业需要这些文件。相反，两份文件均说明申请人于2022年5月在该委员会注册，而当时他已进入美国并已停止担任电气技术员。8 因此，记录不能证明申请人持有从事其职业的执照或证书，我们将撤销审理主任的相反认定。

4. 证明该个人曾获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据

对于该标准，申请人提交了其雇主的信函，说明其过去的工资，以及一次奖金的情况。然而，他未提供其所在地区其他电气技术员工资的任何文件作为比较依据。因此，无法看出申请人的工资反映了显著高于其领域通常水平的专业水平，审理主任据此认定申请人不符合该标准。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

7 我们进一步注意到，申请人在Oconsisted的职责包括合同管理；预算、设备和车辆管理，协调电力变电站的维护和维修服务，以及管理人员和外判。申请人的职责不包括安装、维修或维护电气设备。因此，无法看出该职位属于他寻求就业的“ 职业 ”，而这是8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)所要求的10年工作经验的条件，而非仅仅是与该职业“ 相关 ”，后者是ETA 750B所要求的。在本事项的任何未来申请中，申请人应处理此问题。x 申请人所述的工作经历止于2022年1月，当时他作为B-2非移民游客（休闲目的）获准进入美国，该类别不允许持有人从事就业。8 C.F.R. § 214.l(e)。

在上诉中，申请人在其书面论证意见中未提及该标准。未在上诉中提出的任何问题均视为放弃。参见，例如，Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)）。申请人未满足该标准。

5. 证明该个人为专业协会成员的文件

对于该标准，申请人提交了与电气协会和Comunidade de Eletricidade相关的文件。审理主任认定这足以满足该标准。我们将撤销这一结论。

为证明其在电气协会的会员资格，9 申请人提交了一份网站打印件，其中说明其为“ Non Mbr Indiv. ”。他未提供任何文件解释为何如果他实际上是该组织的成员却注册为非会员。如上所述，申请人有责任以独立、客观的证据解决记录中的差异，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591-92。申请人在此未这样做。记录表明他不是电气协会的成员，因此相关证据不能使其符合该标准。

关于Comunidade de Eletricidade的文件表明，它是一个供电气技术员讨论其工作的在线公告板。除了 presumably 由申请人撰写的说明外，没有任何迹象表明该公告板是一个协会。记录不足以证明申请人在在线公告板上的注册构成协会会员资格。

此外，我们注意到8 C.F.R. § 204.5(k)(2)将“ 专业 ”定义为入职至少需要美国学士学位或其外国同等学历的职业。10 记录未表明，申请人也未主张，电气技术员职业具有此类教育要求。申请人也未提供电气协会或 Comunidade de Eletricidade的会员资格要求的任何文件。11 因此，无法看出这两个组织中的任何一个具有专业性质。基于这一额外理由，申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)的标准，我们将撤销审理主任的相反认定。

9 电气协会是一个行业组织，其“ 支持明尼苏达州和所有50个州的电气承包商和电工。 ”Elec. Ass'n, About Us, https://www.electricalassociation.com/Online/About_Us.aspx。
10 该定义还包括《法案》第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)所列的职业清单，其中不包括电气技术员。
11 我们进一步注意到，根据其网站，电气协会要求任何作为电气承包商加入的人必须在明尼苏达州获得执照并缴纳保证金。Elec. Ass'n, Member Type Descriptions, https://www.electricalassociation.com/Online/Member_Type_Description.aspx。申请人没有美国职业执照或认证。

6. 证明同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域的成就和重大贡献给予认可的证据。

为证明符合该标准的资格，申请人提交了各种培训证书和其前同事的推荐信、一次在线会议的屏幕截图，以及申请人获得雇主奖金和奖学金的文件。12

证书显示申请人完成了各种专业培训课程，但未提供任何信息表明这构成该领域的成就，而非仅仅是履行其职业义务。13 在上诉中，申请人声称“ 他在该领域的持续学习和提升 ”确立了其资格，但未进一步阐述，因此我们不再进一步处理该问题。Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（拒绝处理书面论证意见中对某一论点的“ 附带提及 ”，该提及未提供法律支持）。

类似的担忧适用于记录申请人奖金的信函，该信函说明奖金是“ 为达成目标和结果 ”而授予的。作为雇主的能干员工本身并不构成该标准所设想的对该领域或行业的成就或重大贡献。关于公司奖学金的信函未说明获得此类奖学金的任何要求，这不能证明它是因成就或贡献而授予的。申请人在上诉中也未提供关于该证据的任何论证，仅说明其确立了资格。Id.

最后，虽然推荐信高度评价申请人的能力和职业道德，但它们未充分记录申请人对某行业或领域所作的任何具体成就或重大贡献。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376（说明申请人的主张必须由相关、有证明力且可信的证据支持，表明这些主张“ 可能 ”为真）。
例如，M-S-B-，申请人在l Istates的同事，说明申请人曾提出一种“ 用于 signaling 固定电池组被盗的电路 ”，该电路“ 为运营商和市场节省了数百万 ”，并且“ 至今仍被多家运营商用作防盗方法 ”。然而，这些主张均未得到任何文件的支持，表明节省了多少钱或这些节省对除客户公司外的任何人有何意义。虽然M-S-B-说明申请人的工作“ 对其经营的行业和社会无疑重要 ”，但仅仅作为一名为雇主和客户产生良好成果的能干员工，并不构成该标准所设想的对该领域的成就或重大贡献。

同样，S-J-S-说明申请人在太阳能电动汽车充电站方面的工作“ 成为市场参考，并成为工程领域其他几位专业人士的典范 ”，但未说明其他专业人士在多大程度上效仿申请人的

12 虽然我们不会详细讨论所有信函，但我们已阅读并考虑了每一封。
13 参见《法案》第203(b)(2)(C)条（说明拥有某职业所需的教育和/或执照本身不应被视为足以确立特殊能力）。

模式、该工作是否改变或改进了其工作、受影响工作的规模，或任何其他能够确立申请人所主张影响范围的细节。
申请人在c::J的同事A-P-A-陈述称，在一场气旋中断了他们工作所在整个区域的手机服务后，申请人的“ 独特表现及其重建基本服务的努力是有目共睹的 ”，并且他因此项工作“ 获得了认可 ”。然而，这封信、A-P-I-称申请人此次执行了应急行动计划的信函，以及所提供的申请人在一次关于风暴响应的在线会议上的屏幕截图，仅表明申请人很好地完成了其工作。它们并未记录这一表现如何达到如此水平，以致构成其领域或行业中的贡献或成就。

总体而言，所提供的信件表明申请人拥有各种职业成就，使其雇主和客户受益，并被认为是一名能力很强的工作人员。然而，这些信件或记录中的其他文件均未表明申请人有任何成就或贡献超出了那些雇主，延伸至其工作所在的更大领域或行业。申请人未确立符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)项标准的资格。

由于申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下至少三项初步证据标准，其不符合特殊能力个人的资格。因此，我们无需进行最终实质审查以决定全部证据是否确立其特殊能力，并在此保留该问题。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“ 纯粹咨询性的认定 ”）；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）。

B. 国家利益豁免

上诉中的下一个问题是，根据Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884中概述的三叉检验标准，豁免工作邀请要求是否符合国家利益。第一叉，即重大价值和国家重要性，侧重于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。同时，在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。例如，如果一项事业在某一特定领域具有国家影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响，或者如果其具有产生重大经济效应的显著潜力，尤其是在经济萧条地区，则该事业可能符合条件。Id.

在本案中，审理主任认定，虽然申请人的事业具有重大价值，但其未以足够的特定性描述或记录该事业将产生何种影响，或该影响如何达到国家重要性的水平。在上诉中，申请人主张审理主任作出了未指明的“ 法律[和]事实的错误结论 ”。经审查，其未能克服这一拒绝理由。

申请人的上诉书面论证意见广泛主张，由于其作为电气技术员的重要性以及其可能从事的各种行业的重要性，其事业将具有国家重要性。然而，在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题不是非公民将从事的行业或职业的重要性，而是该拟议事业的具体影响。Id. at 889-890。参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。（“ ‘ 事业 ’ 一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及什么的细节，还应提供该人拟在该职业内具体从事何种类型工作的细节。 ”）在此，申请人未陈述一项可认知的事业，因此无法确立该事业的影响将具有国家重要性。

在其 “ 职业计划 ” 中，申请人声称，除其他事项外，其将安装和维护柴油发电机、光伏电力系统、火灾探测和灭火系统、电力变电站、数据传输设备、空调系统和天然气管道仪器，因为其 “ 将能够为来自不同行业的公司提供咨询 ”。其进一步指出，“ 将从[其]工作中受益的公司基本上来自所有行业，因为电力无处不在，并且是流程运作所必需的。 ” 为记录该计划并确立其重要性，其提供了专家意见信函及其收到的美国各类工作招聘邮件。

所提供的招聘材料涉及的工作包括：太阳能电工；供暖、通风和空调（HVAC）技术员；信息技术（IT）经理；养老院维护经理；物料搬运设备维护技术员；14 一家线材产品公司的机电技术员；以及未指明雇主和职责的各类机械技术员/技工、校准技术员和维护技术员职位。其中一个职位是维护技术员学徒，该职位似乎不需要该领域特殊能力个人的服务。另一个职位要求持有熟练电工执照，而申请人并不具备该执照。

国家利益豁免的目的不是为申请人的美国求职提供便利。虽然不需要工作邀请，但任何寻求此类豁免的人都必须指明其拟从事的 “ 具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人未说明其将如何在职业计划中列出的众多活动之间分配时间，并提供了职责和要求高度多样的工作示例，其中一些申请人似乎并不具备资格。在缺乏关于申请人实际打算从事何种活动（而非其可能从中选择的一系列活动）的信息的情况下，无法确定拟议事业是否具有我们在评估国家重要性时所寻求的那种 “ 更广泛影响 ”。Id.

我们认可关于申请人职业价值的上诉论点。然而，在具有重大价值的领域工作并不使一项事业具有国家重要性。在Dhanasar中，非公民在科学、技术、工程和数学

14 该工作被描述为以皮带、电机、光电传感器和继电器为核心。记录中没有迹象表明申请人具有维护此类设备的经验。

（STEM）学科的教学活动被认定具有重大价值，但未使其符合第一叉，因为证据未表明该工作将如何更广泛地影响STEM教育领域。Id. at 893。同样，此处的申请人未证明其工作将如何对其潜在雇主以外的任何事物产生影响，因为其未确立该工作实际上将是什么。

此外，虽然申请人主张全国性的电气技术员短缺使其符合Dhanasar第一叉，但DOL通过劳工证程序直接处理美国工人短缺问题。因此，某一职业的工人短缺本身不足以确立该职业的工人应获得工作邀请要求的豁免。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 885；另参见20 C.F.R. § 656.1。申请人也未解释其工作本身将如何解决电气技术员短缺或在全国层面上对其产生影响。

记录未确立申请人的拟议事业将是什么，因此未表明该事业将具有国家重要性。由于申请人未确立其符合Dhanasar检验第一叉的资格，我们无需处理其在其他两叉下的资格，并在此保留这些问题。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7 (BIA 2015)。

III. 结论

申请人未表明其符合EB-2签证分类中特殊能力个人的资格，我们将撤回审理主任关于其满足该分类初步证据要求的结论。申请人也未满足Dhanasar分析框架所要求的第一叉，因此未确立其有资格或另行作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。申请将继续被拒绝。

命令：上诉被驳回。