JUL122024_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

案卷编号：31491605 日期：2024年7月12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）

申请人是一名高级项目经理，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，并请求豁免附加于该分类的职位offer要求。参见《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表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免），认定申请人未能证明其符合基础EB-2移民分类的资格，也未能证明豁免所需职位offer、进而豁免劳工证将符合国家利益。本事项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)。本办公室对本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，本办公室将驳回上诉。

I. 法律

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高等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。

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 如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据

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此前已确认这一两步审理方法在特殊能力外国人情形下的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

总体是否表明其被认可为具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。

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对职位offer要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关部门规章均未界定“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）可作为酌情事项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，豁免职位offer要求将有利于美国。

II. EB-2分类

申请人在提交时并未主张其作为拥有高等学位的专业人士依据该法第203(b)(2)(A)条符合EB-2分类资格，而是主张其为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。审理主任认定申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中六项规章标准中的三项，但证据总体未能证明申请人具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。因此，审理主任认定申请人未能证明其作为高等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符合基础EB-2移民分类的资格。

A. 高等学位专业人士

高等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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。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。同上。

在填写表格 ETA 750 第B部分（该部分要求提供关于所就读的所有学校、学院或大学的信息）时，申请人表示其完成了机电技术员学位、在美国某学校为期一年的国际工商管理证书课程、在奥地利为期三个月的项目管理课程以及在巴西为期六个月的管理课程。申请人还提交了一份评估报告，称其机电技术员学位等同于美国高中学位。针对审理主任发出的补证请求（RFE），申请人未就是否为高等学位专业人士作出任何主张，而是主张其为科学、艺术或

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）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

商业领域具有特殊能力的个人。在上诉中，申请人未主张其作为拥有高等学位的专业人士符合EB-2分类资格。

由于申请人未提交证据证明其持有高等学位或外国同等学位，或学士学位加上五年逐步提升的本科后经验，其未能证明其作为拥有高等学位的专业人士依据该法第203(b)(2)条符合EB-2分类资格。

B. 特殊能力

特殊能力按两步程序分析。首先，申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)所列六类证据中至少三类证据的文件。当申请人在第一步提交了充分证据时，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据总体是否表明受益人被认可为具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(i)(3)(i)。审理主任认定申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)、(B)和(E)中的规章标准，但证据总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。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见并重新提交了此前记录中的证据。经重新审查，如下文所述，本办公室撤回审理主任关于申请人已确立8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)的认定，并同意审理主任关于申请人未确立8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)、(D)和(F)中规章标准的认定。因此，申请人未能确立8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六项规章标准中的至少三项，从而未能证明其为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。

审理主任正确认定申请人未能证明其持有执业执照或特定专业或职业的认证，以依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)证明特殊能力。为支持该标准，申请人在此前记录中提交了其在项目管理协会（PMI）的会员信息。根据申请人提供的关于PMI的文件，PMI是一个项目管理组织，为其会员提供获取知识、网络和资源的途径。针对审理主任的补证请求，律师承认PMI会员资格并非从事申请人职业所必需，但在项目管理领域具有重要价值。在上诉中，申请人主张PMI会员均为专业人士，且雇主高度青睐PMI会员资格。然而，这些主张及当前记录并未证明其会员证书是从事其职业的执照或是担任项目经理的就业要求。

申请人未主张且未在此前记录或上诉中提供证据证明其曾获得表明8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)下特殊能力的薪资或其他服务报酬。因此，其未能确立该标准。

如前所述，本办公室撤回审理主任关于申请人已确立8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)的认定，因为申请人也未提供其专业协会会员资格的充分证据以证明其特殊能力。为支持该标准，

申请人提交了PM I和电气与电子工程师协会（IEEE）以及IEEE下属分会电力与能源协会（PES）的文件。我们注意到，申请人的IEEE会员卡上写的是“ society affiliate ”。根据申请人提交在案卷中的IEEE章程，这一称谓“ 指非IEEE会员但有权参加协会某些活动的个人 ”。因此，我们仅分析申请人在PM I的会员资格是否满足该标准。“ profession ”一词在8 C.F.R. § 204.5(k)(2)中定义为“ 任何以美国学士学位或其外国同等学历作为进入该职业最低要求的职业 ”。案卷中的PM I文件未证明美国学士学位或外国同等学历是会员资格的要求。因此，申请人未能证明其满足该标准。

正如审理主任所认定的，申请人未提供充分证据证明其成就和重大贡献获得同行、政府实体或专业或商业组织的认可，以根据8 CFR § 204.5(k)(3)(ii)(F)证明特殊能力。在下级案卷中，申请人提供了其前雇主财务和行政总监于2022年7月出具的一封信函，该总监证明曾与申请人在一个项目管理团队共事。他表示，申请人改进了公司在机械和电气设备方面的做法，使用项目管理办公室知识体系（PMBOK）系统管理日常事务，协助一个内部工作组通过开发本地供应商将技术从欧洲设备转移到巴西设备。他描述了双方参与的一个项目，其中申请人例如使用了PMBOK系统下的实践建议，编制和制作管理报告，确保与销售和工程等其他团队的整合，监控项目及时性并管理索赔，例如与供应商和客户的索赔。申请人还提交了另一封信函，由其前导师、一家项目管理公司的所有者出具，申请人于2001年与其在一项热电发电厂项目上合作。该作者描述了申请人的职责，包括分析和批准服务线路合同、监督技术项目各阶段、培训新员工以及管理一座水电站的建设，该建设涉及复杂的项目设计，因为需要建造隧道和压力管道，并利用大型水库的泄流。该作者还描述了2006年至2015年与申请人共事的经历，但重述了另一封推荐信中列出的许多职责，并未增加额外信息。虽然两位作者都对申请人高度赞扬，但均未详细说明申请人对改善其雇主做法的贡献或成功履行其职责如何构成对该更广泛行业或项目管理领域的重大贡献，而这是该标准平文所要求的。

因此，申请人未能证明满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)六项证据标准中的三项，以满足分析的第一步，因此我们撤销审理主任的相反认定。

在认定申请人未作为特殊能力个人确立EB-2分类时，审理主任进行了最终实质审查，并得出结论认为，证据整体未显示申请人拥有显著高于该领域通常遇到的专业知识水平。我们同意。在最终实质审查中审查证据整体时，我们考虑证据的质量。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual（作为指导，解释如何评估证据

在特殊能力背景下）。相关证据，包括申请人的教育背景、其在PMI的会员资格、其与IEEE的隶属关系、其推荐信及其意见信，整体上未确立申请人具有特殊能力。

在上诉中，申请人再次强调其前同事的两封推荐信，并主张这些信函证明其对能源项目管理领域作出了贡献。为支持其主张，他引用了信函中对其职责的描述。然而，如上所述，推荐信未详细说明申请人如何更广泛地为项目管理作出贡献，而仅赞扬申请人履行工作职责的表现，这不能证明申请人拥有显著高于其领域其他人通常遇到的专业知识。申请人还描述了其所参与项目的重要性，举例说明一个项目为超过400,000名客户供电，并描述了其所参与项目的货币价值。然而，他未描述他在项目成功中拥有何种控制或影响，以致可被视为其成功，以及该成功如何对该行业作出贡献。

申请人还主张，其PM I会员资格证明其对项目管理的投入，并反映其培训高于通常预期，并解释PMI会员资格是雇主所期望的。然而，申请人就PMI提交的证据未证明PMI的会员要求高于该领域工作的项目经理通常具备的要求，以致其PM I会员资格反映其特殊能力。申请人还强调其与IEEE的隶属关系，并解释IEEE的会员要求使其成为专业组织，并主张我们应在证据整体中权衡其会员资格。然而，如上所述，申请人未证明其为IEEE会员。虽然我们承认其与IEEE的隶属关系，但申请人未描述该组织隶属关系如何反映其拥有显著高于该领域通常遇到的专业知识水平。

关于案卷中的专家意见信，申请人主张审理主任未予考虑存在错误。我们注意到，这些信函似乎是为支持申请人在Dhanasar框架下的国家利益豁免主张而撰写。一封日期为2023年5月的专家意见信由I I航空航天工程系一位助理教学教授撰写，其将申请人的现任雇主描述为一家致力于全球规模增长的全球解决方案提供商，并解释了机电技术员的职责及其在可再生能源基础设施中的作用，强调这些技术员日益短缺。基于其经验，该作者证明了申请人的技术专长，但例如未描述该专长如何高于其他项目经理的专长，或申请人对工作的贡献如何具有全球规模，或申请人在机电领域的背景如何使其杰出。同样，另一封日期为2022年9月的专家意见信由 电气工程系一位副教授撰写，对申请人的工作职责增加了一些细节，并指出申请人在工作中责任级别不断提高。2022年9月信函的作者将申请人描述为高度合格，基于其以往服务拥有为电力和能源发电作出贡献的知识和能力，并声称申请人是能源发电领域少数能够实现其高层次目标的专业人士之一。然而，该作者描述的笼统性未提供足够细节以支持其结论，即申请人是少数能够实现高层次目标的专业人士之一。

我们还承认申请人的教育背景，其相当于高中学历，以及工商管理、项目和管理方面的培训证书。然而，拥有学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项本身并不足以作为特殊能力的证据。法案第203(b)(2)条。在此，申请人的学位和证书证明其具备在其领域履职的最低资格，并未证明其拥有显著高于该领域通常遇到的专业知识水平。

因此，申请人的证据整体未证明其拥有显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专业知识水平，以确立8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所要求的特殊能力。因此，其未能确立EB-2移民分类的资格。

由于除非申请人符合作为基础的EB-2分类资格，否则国家利益豁免无法获得批准，因此对于审理主任认定其亦未依据Dhanasar框架第一项和第三项要件确立国家利益豁免资格的裁定，本院将保留申请人的相关主张不予处理。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出联邦机构与法院一样，通常无需作出对其所达成结果并非必要的认定和决定）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

111. 结论

申请人未能确立其符合持有高级学位的专业人士资格，或作为科学、艺术或商业领域特殊能力个人的资格。因此，申请人未能表明其符合作为基础的EB-2分类资格。在缺乏该等表明的情况下，申请人不能就该分类所附的工作邀请获得国家利益豁免资格。

裁定：上诉被驳回。