JUL172023_06B5203 · 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：27440755 日期：WL. 17, 2023

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）

申请人是一名牙科修复体技师，寻求被归类为具有特殊能力的人员。移民与国籍法（本法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免此 EB-2 移民分类所附带的职位邀请要求，即国家利益豁免。见本法第 203(b)(2)(B)(i) 条。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益的情况下，可酌情批准此项对所需职位邀请（因而对劳工证）的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性。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（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将撤销审理主任的决定，并将此事发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

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，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。本法第 203(b)(2)(B)(i) 条。

“ 特殊能力 ” 是指显著高于该领域通常所遇专业水平的专长程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。个人必须首先提交满足六类证据中至少三类类别的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。然而，满足至少三项标准本身并不确立此分类的资格。1 如果申请人确实证明满足至少三项标准，USCIS 随后进行最终实质审查，以

1 USCIS 此前已确认此两部分审理方法在特殊能力外国人情形下的适用性。一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

决定整体证据是否表明该个人被认可为具有显著高于该领域通常所遇专业水平的专长程度。

一旦申请人证明符合 EB-2 分类的资格，申请人随后必须确立符合“ 国家利益 ”职位邀请要求之酌情豁免的资格。本法第 203(b)(2)(B)(i) 条。虽然法规和相关部门规章均未定义“ 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，如果申请人证明以下各项，USCIS 可酌情2批准国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人声称有资格作为具有特殊能力的人员获得 EB-2 分类。审理主任认定申请人已证明与确立特殊能力相关的六项标准中的至少五项，即 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(E) 项。3 但审理主任未进行最终实质审查，也未就申请人是否已证明其属于具有特殊能力的人员、从而作为此类别门槛问题符合 EB-2 分类资格作出认定。

本办公室还注意到，关于 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(E) 项标准，审理主任未讨论记录中的证据以及该证据如何证明申请人满足各项标准。相反，审理主任仅陈述了这些标准已确立的结论。然而，本办公室注意到记录中关于其中部分标准的证据存在以下问题。

首先，关于 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)（涉及表明特殊能力的高薪），记录中与此标准相关的唯一证据是巴西牙医的信函，其中称他们曾在特定期间内每月向申请人支付特定金额以购买牙科修复体产品。申请人未提供其他支持性证据以证明其收入，例如 W-2 表（或外国同等文件）或税务文件。4 在申请人的书面论证意见中，申请人提供了若干网站的 URL，声称这些网站证明这些月度付款金额显著高于巴西该职业的典型工资。然而，申请人未提供与此主张相关的书面证据，也未提供网站上所含信息的翻译，

2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

3 该决定未明确审理主任是否意图认定申请人已确立第六项标准，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)，因为审理主任既称“ 提交的证据确实满足此标准 ”，又称“ USCIS 无法认定受益人满足此标准 ”。

4 本办公室注意到，此证据是审理主任在补件通知（RFE）中特别要求的。由于牙医信函似乎是指向申请人付款并非作为雇员而是作为牙科产品的独立提供者，信函中提及的付款金额可能反映申请人业务的毛收入，而非扣除业务费用后申请人的个人收入。

该网站信息为葡萄牙语。5 本办公室还注意到，申请人的书面论证意见中包含一个表格，申请人在其中将来自每位牙医的月度付款金额相加，并将此数字称为其“ 平均月报酬 ”。但此数字不能代表其平均月收入，因为记录显示申请人一次仅与一位牙医合作，从未在同一月份同时收到这些付款。基于这一虚增的数字，申请人随后声称其在一个月内收到的金额超过典型技师一年的收入。发回重审时，审理主任应首先考虑证据是否足以证明申请人在相关期间的收入。若是，审理主任应随后考虑申请人是否已证明此收入表明此单项标准。例如，审理主任可考虑证据是否足以确立该职业的典型工资数额作为有效比较基准，以及申请人工资与典型工资之间的差异是否可归因于申请人的技能，以判定其是否满足此单项标准。6

此外，关于 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)（涉及专业协会会员资格），申请人提供了全国牙科实验室协会（NADL）的会员费已付发票以及一份载有申请人 NADL“ 会员号 ”的电子邮件打印件。申请人称 NADL 是“ 牙科实验室行业的统一声音 ”，并称其为牙科实验室提供项目、服务和交流机会。然而，记录中不清楚该会员资格是涉及申请人本人还是涉及某实验室商业实体。此外，记录未确立该协会的会员资格要求。发回重审时，审理主任应考虑申请人是否已证明其本人是该协会的会员以及该协会是否为“ 专业协会 ”。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

最后，关于 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)（涉及对领域成就和重大贡献的认可），申请人提交了三封来自此前雇用或与申请人合作的牙医的推荐信。每封信均描述了每月预期申请人完成的修复体、牙冠或其他牙科产品的典型工作量，且每封信均高度评价申请人作为技师的专业精神和技能。然而，这些信函未描述申请人对牙科修复体领域取得的成就或重大贡献，也未描述申请人从政府实体或专业组织获得此类认可。如上所述，该决定未明确审理主任是否意图认定申请人已确立此标准。发回重审时，审理主任应结合上述情况对此标准作出明确认定。

总之，审理主任在发回重审时应考虑记录中的证据是否确立与特殊能力相关的监管标准中的至少三项，并在必要时充分解释记录中的证据如何或如何未能确立各项标准。如果证据确实确立至少三项标准，审理主任应随后进行最终实质审查，以决定是否

5 提交给美国公民及移民服务局（USCIS）的任何含有外文的文件，必须附有译者证明其为完整且准确的全文英文译本，并附有译者证明其有能力将该外文翻译成英文。8 C.F.R. § 103.2(6)(3)。
6 反之，审理主任可能希望确保该差异并非归因于例如工作时数不同、加班额外报酬、货币波动和通货膨胀，或其他可能增加申请人收入但与申请人是否证明其具有特殊能力无关的因素。

全部证据整体表明，申请人被认可为具有显著高于该领域通常所遇的专业知识水平，并因此将在考虑国家利益豁免资格之前，作为门槛问题符合特殊能力标准。

关于申请人是否符合国家利益豁免资格，审理主任认定申请人已证明拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性，因此未依据Dhanasar框架第一项要件确立资格。然而，在本案决定作出之前，审理主任在补件通知（RFE）中表示，记录已确立拟议事业的实质价值和国家重要性。因此，该补件通知要求提供与特殊能力以及Dhanasar第二项和第三项要件相关的额外证据，但未要求提供确立第一项要件的额外证据。审理主任的决定未分析或认定申请人是否依据第二项或第三项要件确立资格，但随后却以申请人未确立国家重要性为由驳回该案。

在上诉中，申请人指出补件通知与决定中的结论之间存在这一差异，以及由此产生的关于批准需要何种证据的“缺乏明确性”。我们同意申请人的意见，即审理主任的决定在此方面缺乏足够的明确性。在审理主任作出决定之前，申请人未获得机会提供额外证据以在需要时可能确立国家重要性。此外，由于审理主任未就申请人是否符合EB-2分类资格或申请人是否确立Dhanasar框架第二项和第三项要件作出认定，该决定完全基于认定一项与补件通知所述内容相反的缺陷，而申请人此前没有机会对此作出回应。因此，我们将撤销审理主任的决定。

除在上诉中指出这一差异外，申请人还就拟议事业潜在的国家重要性提供了进一步论点和书面论证意见。当申请因证据不足而被驳回，且申请人未在驳回前获得关于该缺陷的通知及合理机会予以回应时，我们将发回重审，以便审理主任考虑和处理新证据或信息。参见Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)。因此，我们将发回重审，由审理主任首先考虑申请人的论点。除考虑上诉中提交的信息外，审理主任可考虑在需要时要求提供额外证据，特别是与申请人是否符合特殊能力标准以及Dhanasar第一项要件相关的证据。在发回重审时，审理主任应审查全部记录，并考虑申请人是否已确立EB-2资格，以及随后是否已确立Dhanasar框架三项要件中每一项的资格。

III. 结论

因此，本案将发回重审，由审理主任裁定申请人是否已确立基础分类资格、国家利益豁免资格，并作出新的决定。审理主任可在需要时要求提供其认为与新裁定相关的任何额外证据。因此，我们对本案发回重审后的最终处理结果不发表意见。

命令：审理主任的决定被撤销。本案发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。