MAY092024_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

案卷编号：30556530 日期：2024年5月9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）

申请人是一名自动化技术员，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）移民分类，并请求豁免附属于该分类的工作邀请要求。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，认定申请人未能证明其符合所请求分类的资格，也未能证明豁免该分类的工作邀请要求（从而豁免劳工证）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)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。

经重新审查，本办公室将驳回上诉，因为申请人未能证明其符合所请求分类的资格，也未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因此，其未满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要求。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。由于这一已认定的否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar其余要件的上诉论点。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需要的问题作出认定”）；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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

I. 法律

为证明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个人。本法第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以下条件的文件：

至少六类证据中的三类。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 如果申请人满足上述条件，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水平的专业程度。

一旦确立基础EB-2分类的资格，申请人还必须证明其值得“ 在国家利益下 ”对工作邀请要求行使自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但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，如果申请人证明：

- 拟从事的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从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 特殊能力

首先要处理的问题是申请人是否确立了其EB-2分类的资格。申请人主张其作为特殊能力个人的资格。4 审理主任认定，记录表明申请人至少满足了特殊能力认定中六项标准中的三项。然而，审理主任得出结论认为，尽管申请人拥有机电学学术机构的学历记录、至少十年作为自动化/机电技术员的全职经验、工业技术员执照以及显示特殊能力的薪资，但证据并不支持认定申请人具有显著高于该行业通常水平的专业知识。因此，在最终实质审查中，审理主任认定证据未能确立申请人作为特殊能力个人的资格。

在上诉中，申请人对审理主任的决定表示异议，并依据记录中已有的证据，逐一论述其主张可确立其资格的8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)各项标准。其称审理主任“ 未能认识到重大贡献和认可，这些无疑证明了其在商业、技术和工业自动化领域的重要性和影响力，存在错误。 ”

1 如果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。
3 另参见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自由裁量性质）。
4 申请人未主张其为持有高等学位的专业人士。

在根据本法第203(b)(2)(A)条确定个人是否具有特殊能力时，拥有来自学院、大学、学校或其他学术机构的学位、文凭、证书或类似奖项，或持有某一专业或职业的执业执照或认证，本身不得被视为此类特殊能力的充分证据。本法第203(b)(2)(C)条。当申请人满足这些初始证据要求时，本办公室随后在最终实质审查中考虑所提供材料的整体情况，并评估记录是否表明申请人具有特殊能力。参见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查，即先清点文件，然后在满足所需标准数量的情况下，结合最终实质审查进行考量）；另参见Visinscaia v. Beers, 4 F. Supp. 3d 126, 131-32 (D.D.C. 2013)；Rijal v. USCIS, 772 F. Supp. 2d 1339 (W.D. Wash. 2011)。这一两步分析与本办公室的认定一致，即“ 真相不应仅由证据的数量决定，而应由其质量决定 ”，也与本办公室审查“ 每一份证据的相关性、证明价值和可信度，无论是单独审查还是在证据整体的背景下审查，以确定待证事实是否可能为真 ”的原则一致。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

在审查申请人的初始证据后，审理主任发出了补件通知（RFE），告知申请人证据未能确立其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)各项标准。在补件通知中，审理主任解释了证据的不足之处，并提供了申请人可提交的额外证据建议。审理主任特别指出，申请人关于电气与电子工程师协会（IEEE）和巴西自动化学会（SBA）会员资格的证据不足以证明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)（专业协会会员资格）的标准，因为该证据未确立各组织的会员资格要求。审理主任还特别指出，申请人提交的用以证明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)（同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域成就和重大贡献的认可）标准的推荐信不足，因为这些信件未证明申请人的贡献如何对行业具有重大意义。

针对补件通知（RFE），申请人未提交额外证据以支持8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)项下的标准，用以说明IEEE或SBA任一组织的会员资格要求。为支持8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)项下的标准，申请人提交了一封来自I I自动化经理I I的专业推荐信，证明申请人的专业知识和技能。LJ先生表示，他“ 想重点介绍Zl项目，在该项目中我们从零开始，从技术安装到调试的所有阶段均在创纪录的时间内获得了I I工程团队的批准。 ”在其补件通知回复中，申请人还引用了巴西网站Terra.com于l 12022年发表的一篇文章。该文章题为‘ ---------- ’，讨论了自动化和机器人领域的增长，并包含对申请人采访的引述。

在上诉中，申请人主张，审理主任认定证据未能证明其基于专业协会会员资格满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)标准，存在错误。申请人将IEEE和SBA描述为“ 符合法规所规定的专业性标准 ”的组织。然而，申请人并未提供

任一组织会员资格要求的证据，尽管审理主任在RFE中已提出要求。在描述专业人士的会员资格条件时，IEEE网站称：“ 专业会员资格向那些通过经验证明在IEEE指定领域具备能力的个人开放。 ”5 然而，该网站并未说明可提交何种能力证明以及将如何评估。在描述专业合作伙伴的会员资格条件时，SBA网站表明必须提供姓名和地址，但未列出其他证据，且该网站确实表明会员申请将被审查或评估。6 由于缺乏关于IEEE或SBA会员资格要求的详细信息，我们无法认定这些协会属于专业协会并支持申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)标准。

申请人还主张，审理主任认定证据未能证明其基于[已隐去]先生的推荐信和Terra.com上发表的文章满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)标准，存在错误。申请人指出，[已隐去]先生提及申请人在“ 项目成功完成中的关键作用，例如Z1项目 ”。然而，[已隐去]先生的信函或案卷中的其他证据均未详细解释“ Z1项目 ”，也未讨论申请人的角色和职责。申请人称，Terra.com——一个“ 拥有大量读者群的著名巴西网站 ”——上的文章“ 为[申请人]的成就增加了实质性分量 ”。然而，该文章并未详细讨论申请人的成就。申请人也未提供关于该网站读者群或声誉的独立、客观证据。

申请人称，审理主任在对他的特殊能力进行最终实质审查时“ 曲解 ”了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所规定的标准。然而，他并未指明哪项标准被曲解以及如何被曲解。申请人援引初次申请时提交的支持信，称“ 他在多家公司担任过复杂且关键的职位，包括为[已隐去]等知名公司从事自动化项目的工作。他对这些项目的贡献证明了他在该领域的杰出技能和专业知识。 ”尽管案卷中的证据表明申请人的角色“ 重要 ”且其表现“ 优秀 ”，但证据并未指明或描述申请人的专业成就如何证明其专业水平显著高于通常水平。

审理主任充分分析和讨论了案卷中的证据，在最终实质审查中综合考虑了全部证据以判断申请人的资格。在我们对申请人是否符合基础分类资格进行重新审查时，我们同意审理主任的意见，并认定申请人未能证明其属于具有特殊能力的人士。

III. 国家利益豁免

申请人称，他是一名受过专业培训的机电一体化技术人员，在“ 工业自动化的三大最重要支柱：电气、机器人和PLC（可编程逻辑控制器） ”方面具有经验。他描述了在汽车行业参与的若干项目，

IEEE.org, https://www.ieee.org/membership/join/index.html?utm_source=button_text&utm_medium=lp-membership&utm_campaign=join#qualifications（最后访问日期2024年5月8日）。
6 Sociedade Brasileira de Automatica, https://www.sba.org.br/web/socios/cadastro?categoria=2（最后访问日期2024年5月8日）。

他曾为大型汽车公司工作，包括自动化涂装和车身车间、组装电动汽车以及电池安装。他拟从事的工作是继续在工业自动化领域工作，“开发和实施新的自动化流程，特别是使用机器人技术，以及维护管理，并改进现有流程以确保可用性、生产连续性和提高生产率。”申请人称，其拟从事的工作“具有雇用美国工人的显著潜力，并具有其他实质性积极经济影响”，将“提高小企业的生产率”，将缓解电子工程技术人员的短缺，并将带来“提高效率和可靠性以减少人为错误等益处”。

在初次申请时，申请人提交了其教育和经历的证据、简历以及一份专业计划，描述了其拟从事的工作并主张符合国家利益豁免资格。

如上所述，审理主任签发了RFE，给予申请人提交额外证据的机会，以尝试证明其符合所请求分类及国家利益豁免的资格。申请人对RFE的回复部分包括更新后的简历、一封额外的推荐信、潜在就业机会的证据以及一封专家意见信。

在审查申请人对RFE的回复后，审理主任认定申请人已提交充分证据证明其拟从事的工作具有实质性价值，且他处于有利地位能够推进其拟从事的工作。然而，她认定申请人未能证明其拟从事的工作具有国家重要性，或总体而言豁免工作邀请要求及由此豁免劳工证将有利于美国。审理主任特别指出，案卷未能证明申请人的拟从事工作将对其潜在雇主或客户之外的领域产生更广泛影响。此外，审理主任认定申请人未能证明国家利益因素，例如劳工证不切实际、其潜在贡献对美国的益处、其贡献涉及紧迫的国家利益、潜在创造就业机会，或其自雇不会对美国工人产生不利影响。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，未提交新证据。他主张审理主任“忽视了明确而有力的论据”，这些论据证明拟从事的工作“在制造业内具有实质性影响，提供显著经济效益，增进社会福利，并与联邦政府倡议相一致”。

A. 实质性价值与国家重要性

如上所述，审理主任认定，虽然申请人证明了拟从事的工作具有实质性价值，但他未能证明该拟从事的工作具有Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884分析框架第一项要件所规定的国家重要性。基于下文所述理由，我们同意。

第一项要件——实质性价值与国家重要性——侧重于个人拟从事的具体工作。该工作的价值可在多个领域中得到证明，例如

商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。在确定拟从事的工作是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在预期影响。Id., at 889。

在审查全部案卷后，我们认定审理主任适当审查了所提供的证据，并依据优势证据标准分析了申请人在Dhanasar第一项要件下的国家重要性主张。申请人未能履行其举证责任，提供具有证明力、相关且可信的证据以证明其工作的国家重要性。Matter of Chawathe, 26 I&N Dec. at 376。

申请人依据美国制造业改进和效率的重要性以及熟练自动化专业人员的短缺作为其工作重要性的证据。7 然而，正如审理主任所解释的，一项工作的重要性并非由其涉及的行业或职业决定，而是由其具体影响决定。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-890。例如，如果一项工作在特定领域具有全国性影响，或具有产生实质性经济效应的显著潜力，特别是在经济萧条地区，则该工作可能符合条件。Id.

在Dhanasar案中，我们认定，尽管该非公民作为科学教师的工作具有实质性价值，但并未使其符合第一项要件，因为证据未能表明该工作将如何更广泛地影响科学教育领域。Id. at 893。我们同意审理主任的意见，在本案中，申请人未提供关于其工作的充分信息，以证明该工作将对自动化和制造领域产生何种影响。

根据申请人的职业计划，他提议“ 向美国公司提供[其]在工业自动化领域的丰富经验 ”。然而，国家利益豁免的目的并非为申请人在美国求职提供便利。任何寻求此类豁免的人都必须明确其拟从事的“ 具体事业 ”。同上，第889页。一般参见6 USCIS政策手册F.5(D)(1)，https://www.uscis.gov/policymanual（“ ‘ 事业 ’ 一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供该职业通常涉及哪些内容的细节，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，申请人未充分描述其拟从事的事业。他既未明确其拟在某一特定行业工作，也未主张其技能不同于或优于美国境内已具备并正在使用的技能。其关于作为自动化技术员受雇“ 将为美国公司带来经济利益，同时提高生产力、竞争力、创造收入、创造和支持美国就业，并在社会多个层面影响整个国家 ”的主张，不足以证明其事业的影响将如何超越其潜在雇主而扩展至更广泛的工业自动化领域。

申请人还引用了由_____的I I博士撰写的专家意见。我们认可该专家意见包含了对国家

7 我们进一步注意到，劳工部通过劳工证程序直接处理美国工人短缺问题。因此，某一职业合格工人短缺本身并不足以证明该职业的工人应获得免除工作邀请要求的豁免。参见Matter of Dhanasar，26 I&N Dec.第885页；另参见20 C.F.R. § 656.1。

申请人拟从事事业重要性的分析。I博士在其分析中概括描述了申请人的经验，并讨论了“ 工业4.0 ”对自动化制造的重要性。他概括性地指出，申请人拟从事的事业“ 具有支持制造业的重大潜力 ”。然而，I博士并未讨论申请人具体拟从事事业的细节，包括申请人在一家美国公司受雇将如何产生上升至国家重要性层面的潜在预期影响。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc.，19 I&N Dec. 791, 795（Comm'r 1988）。但是，如果意见与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑，我们将不予采纳或给予较低权重。同上。我们最终负责就个人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定；提交专家意见函并非资格的推定证据。同上。

在此，该咨询意见几乎没有证明价值，因为它未实质性地涉及申请人具体拟从事事业的细节以及为何其具有国家重要性。其意见性质笼统，强调申请人的资历并得出结论认为工业自动化具有国家重要性。“ 在确定国家重要性时，官员的分析应侧重于受益人将从事什么，而非具体的职业分类。 ”6 USCIS政策手册F.5(D)(1)，https://www.uscis.gov/policy-manual（着重号为原文所加）。I博士未对申请人具体拟从事的事业提供实质性分析。他也未提出申请人的技能不同于或优于美国境内已具备并正在使用的技能。

记录未表明申请人的事业将对工业自动化领域产生国家性影响。记录也未量化该事业将产生何种经济利益，尤其是在萧条地区，因此未表明该事业将产生Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”。同上。因此，申请人未证明其事业将具有国家重要性。

申请人继续依赖其将提供的服务的所称价值、其个人和专业素质及成就，以及美国制造业对工业自动化的一般需求。然而，如上所述，证据不足以证明拟从事事业的国家重要性。因此，我们认定申请人未满足Dhanasar框架的第一项要件。

由于申请人未证明其拟从事事业具有Dhanasar框架第一项要件所要求的国家重要性，其不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第三项要件下的权衡因素将无实际意义。如上所述，我们保留申请人对Dhanasar其余要件的上诉论点。8 参见INS v. Bagamasbad，429 U.S.第25页。

8 即使我们处理了其余问题，我们仍会驳回本上诉。如上所述，审理主任认定，尽管拟从事事业具有实质价值，但申请人未证明其国家重要性，也未证明权衡之下豁免工作邀请要求及劳工证要求将有利于美国。在上诉中，申请人引用了随原申请和RFE答复提交的相同支持证据。审理主任在RFE和决定中处理了先前提交的证据，并解释了其在证明申请人满足Dhanasar要件及符合国家利益豁免资格方面的不足。申请人的上诉主张未证明其满足Dhanasar全部三项要件。

IV. 结论

申请人未证明其符合特殊能力人士的分类资格，也未证明其以其他方式符合EB-2分类资格。此外，由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的全部三项要件，我们认定其未证明符合资格或作为裁量事项应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。