MAY212024_02B5203 · 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：28559439 日期：2024年5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）

申请人是一名海关与贸易专家，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力（exceptional ability）的个人。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求进行国家利益豁免。见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、从而对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任（Director）驳回了申请。审理主任认定申请人未能证明其符合国家利益而应获得对工作邀请要求的自由裁量豁免。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，须以优势证据标准证明其资格。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，并将此事项发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

I. 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 underlying 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。本法第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。1 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晋升的经验，等同于硕士学位。同上。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识程度。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：

(A) 官方学术记录，显示该外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、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；

(B) 现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，显示该外籍人士在其被寻求的職業中拥有至少十年全职经验；

(C) 从事该专业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证据显示该外籍人士已获得表明其特殊能力的薪资或其他服务报酬；

(E) 专业协会会员资格的证据；或

(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对其成就及对行业或领域重大贡献的认可证据。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)。2

当申请人满足这些初步证据要求后，本办公室随后在最终实质审查（final merits determination）中考虑所提供材料的整体情况，并评估记录是否显示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程度。3 见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，即先对文件进行计数，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虑）；另见 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)。此两步分析与本办公室的裁定一致，即“ 真相不能仅由证据的数量来确定，而应由其质量来确定 ”，以及本办公室审查“ 每一件证据的相关性、证明价值和可信度，无论是单独审查还是在全部证据的背景下审查，以确定待证明的事实是否可能为真 ”的原则。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

一旦申请人证明其符合 underlying 分类的资格，申请人随后必须确立其符合“ 在国家利益下 ”对工作邀请要求进行自由裁量豁免的资格。

2 如果这些类型的证据不易适用于个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
3 USCIS此前已确认此两步裁决方法在特殊能力个人背景下的适用性。见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(8)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

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) 提供了裁决国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出， USCIS可作为自由裁量事项4授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议的事业既具有实质性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的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

申请人拟设立一家海关与贸易咨询服务企业，她将在其中担任海关与贸易专家。审理主任认定申请人已确立其作为持有高级学位的专业人士符合 underlying EB-2 分类的资格；然而，她未能确立豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

A. 持有高级学位的专业人士

审理主任认定申请人基于完成工业工程理学学士学位而符合持有高级学位的专业人士资格。审理主任犯了错误，因为记录中不包含显示她获得工业工程理学学士学位的证据。申请人提交的文凭和学业成绩单表明，她于2015年5月22日在委内瑞拉同时获得了海关与国际商务硕士学位和海关与国际商务学士学位。
审理主任在决定中未提及这两个学位中的任何一个，而是错误地提及她获得了工业工程理学学士学位。

在审查记录后，尽管申请人提交了她的外国文凭和学业成绩单，但她未提供证据显示其硕士学位或学士学位是高于美国学士学位的外国同等学位。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。此外，申请人未确立任一学位是美国学士学位的外国同等学位，也未确立她在其专业领域拥有五年逐步晋升的经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。为显示其工作经验，申请人提交了一封来自委内瑞拉I I的信函。该信函称她“ 于1995年12月16日进入 ”，截至信函日期2018年7月16日，她担任海关与税务技术员职位。该信函未包含申请人在I I任职期间的工作职责描述。因此，本办公室无法确定她在[I的工作经验是否为其预期专业领域的逐步晋升经验。此外，该信函不足以显示她拥有五年逐步晋升的经验。文凭显示申请人

4 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）的行列，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

于2015年5月22日完成了其外国学位。就业信函显示她自1995年至信函日期2018年7月16日期间在I I工作，这仅是她获得学位后两年零七个月的工作经验。因此，申请人未能证明她拥有8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所要求的、在其获得学位后至少五年逐步晋升的专业经验。

申请人未证明其任一学位是高于美国学士学位的外国同等学位。此外，申请人未证明她拥有美国学士学位或外国同等学位加上五年本科后经验。因此，本办公室撤销审理主任关于申请人符合持有高级学位的专业人士资格的认定。

B. 具有特殊能力的个人

审理主任未审议申请人关于其符合基础EB-2分类资格的主张，即作为《移民与国籍法》第203(b)(2)(B)(i)条所指在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。为满足特殊能力人士的资格要求，申请人提交了证据以符合《联邦法规汇编》第8编第204.5(k)(3)(ii)条项下六项初步证据标准中的三项。发回重审时，审理主任应评估申请人的文件材料，以确定其是否满足特殊能力人士的要求。

C. 实质性价值与国家重要性

Dhanasar分析框架的第一项要件，即实质性价值与国家重要性，聚焦于申请人拟从事的具体事业。审理主任的决定结论称，“ 第一项要件，即实质性价值与国家重要性，已满足。 ”然而，该决定未解释此认定的依据。

审理主任未指明或描述拟从事的事业。此外，申请人未填写申请表的第6部分“ 关于拟从事就业的基本信息 ”，并提交了对其拟从事事业的宽泛描述陈述，即“ 在美国成立并运营一家[公司]，专门为美国及外国[公司]提供海关与贸易咨询服务。 ”申请人称，通过该业务，她打算“ 分析潜在客户（公司）的运营情况，并制定和实施能够改善其运营的策略和方法，以提升其公司内部的效率、生产力和盈利能力。 ”

发回重审时，审理主任应分析证据，以确定记录是否充分描述了拟从事的事业，以及该事业是否具有实质性价值和国家重要性。事业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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前景影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。如果审理主任认定申请人的文件材料不满足Dhanasar第一项要件的实质性价值或国家重要性要求，该决定应讨论证据中的不足之处，并充分解释不符合资格的理由。

D. 处于有利地位以推进拟从事的事业

关于Dhanasar的第二项要件，审理主任认定，尽管申请人“ 在其[sic]事业领域获得了技能和经验 ”，但她未证明其处于有利地位以推进拟从事的事业。该决定未指明或分析申请人提交的证据，也未解释此认定的依据。在上诉中，申请人主张其此前提供的证据表明她处于有利地位以推进其拟从事的事业，具体指出其学历资质、培训证书、其领域内人士的推荐信以及其商业计划。

在第二项要件中，焦点转向申请人及其推进拟从事事业的定位，我们在作出此认定时考察若干因素。我们考虑的因素包括但不限于：其在相关或类似努力中的教育背景、技能、知识和成功记录；未来活动的模式或计划；在实现拟从事事业方面的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id. at 890。

审理人员必须充分解释驳回申请的理由，以便申请人有公平机会对该决定提出异议，并使我们有机会进行有意义的行政上诉审查。See 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i); see also Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786, 787-88 (BIA 1994)（认定决定必须充分解释驳回理由，以使答辩人有有意义的机会在上诉中质疑该认定）。在此，审理主任的决定未充分处理随申请提交或在证据请求答复中提交的证据。

因此，我们撤销审理主任关于申请人不满足Dhanasar框架第二项要件的认定。发回重审时，审理主任的任何新认定必须考虑为第二项要件提供的证据，包括申请人的学业记录、证书和培训、推荐信及其商业计划。审理主任应分析记录的具体内容，以确定这些文件材料是否使其处于有利地位以推进拟从事的事业。如果审理主任认定申请人的文件材料不满足Dhanasar的第二项要件，该决定应讨论证据中的不足之处，并充分解释不符合资格的理由。

E. 权衡因素以确定豁免对美国的好处

关于Dhanasar的第三项要件，审理主任陈述了进行第三项要件权衡分析的法律和相关考量因素，并认定申请人“ 未能证明，总体权衡而言，豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）对美国有利。 ”然而，审理主任的决定未讨论在权衡这些考量因素时所衡量的证据，也未处理申请人就第三项要件提出的具体主张（如有）。若未对Dhanasar第三项要件所确定的因素进行适当评估，我们无法有意义地分析审理主任对该要件的认定是否有误。因此，我们撤销审理主任关于申请人未确立Dhanasar第三项要件项下资格的认定。发回重审时，如果审理主任认定申请人的文件材料不满足该项要件，该决定应处理申请人的论点和证据，并解释对每项权衡因素给予的相对裁断权重。

III. 结论

基于上述，我们将申请发回重审，由审理主任审议申请人是否满足基础EB-2分类的资格要求，即作为拥有高级学位的专业人士或作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。See section 203(b)(2)(B)(i) of the Act。此外，审理主任应适当适用Dhanasar分析框架的全部三项要件，以确定申请人是否已证明豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任可要求提供其认为与新认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。