MAY222024_01B5203 · 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：31125005 日期：2024年5月22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）

申请人系餐饮业的一名厨师和企业家，寻求以特殊能力个人身份获得第二优先移民分类（EB-2），并寻求豁免附属于该EB-2移民分类的工作邀请要求。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，认定记录未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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)。本办公室对本事项中的问题重新审理（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审理，本办公室将撤销审理主任的决定，并将本事项发回重审，以作出与下述分析一致的新决定。

一、法律

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域所具有的显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人须初步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。2 若申请人满足上述要求，本办公室随后将进行最终实质审查，以判定证据整体是否显示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。

若申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其随后必须证明其值得对工作邀请要求行使自由裁量豁免，即符合“ 国家利益 ”。

1 若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证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认该两部分审理方法适用于特殊能力外国人。6 USCIS政策手册F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“ 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依据框架。Dhanasar指出， USCIS可作为自由裁量事项3 批准国家利益豁免，若申请人证明：

- 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
- 总体权衡，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

A. 特殊能力

申请人称其“ 是一名具有特殊能力的专业人士，其专业程度显著高于商业领域通常所遇水平 ”。然而，审理主任未处理基础EB-2分类。在决定中，审理主任称申请人“ 既未主张，记录也未证明其作为持有高级学位的专业人士成员符合EB-2分类资格 ”，并表示“ 其必须证明其符合特殊能力个人资格 ”。在决定后文，审理主任称“ USCIS将讨论受益人是否符合所请求的作为持有高级学位的专业人士成员或作为特殊能力外国人的分类资格 ”。然而，审理主任未对任一基础EB-2分类提供分析。在上诉中，申请人主张审理主任将其归类为高级学位专业人士有误，并主张其系特殊能力个人。

如上所述，确立国家利益豁免资格的第一步是证明符合基础EB-2签证分类的资格。虽然本办公室同意审理主任的最终结论，即申请人未证明豁免所要求的工作邀请将符合国家利益，但将本事项发回重审是适当的，因为审理主任未就申请人是否符合特殊能力个人资格作出初步裁定。4

关于申请人主张其系特殊能力个人，审理主任应首先确定申请人是否满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中至少三项标准，若满足，则进行最终实质审查。

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批准或否决国家利益豁免的决定本质上属自由裁量）。
4 申请人未主张，记录也未证明，申请人系高级学位专业人士。例如，申请人所述事业/职业为其自有餐厅的厨师和企业家。申请人未证明厨师和企业家系本法第101(a)(32)条和8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所定义的专业。

由现任或前任雇主出具的证明信，显示该个人在其所寻求的职业中具有至少十年全职经验。
8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

法规的明文规定要求该证明信1）来自现任或前任雇主，且2）证明在该职业中具有十年全职经验（着重号为原文所加）。

为证明符合该标准，申请人提交了一封雇佣信，显示其自2005年3月至2019年10月以全职方式为该公司I I工作。鉴于上述情况，审理主任应确定申请人是否充分证明了法规所要求的“ 在该职业中至少十年全职经验 ”。

专业协会会员资格的证据。
8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)将“ 专业 ”定义为本法第101(a)(32)条、8 U.S.C. § 1101(a)(32)5 所列的职业，或入境最低要求为美国学士学位或其外国同等学历的职业。

为支持该标准，申请人提供了收据，作为其系国际烹饪专业人士协会（IACP）会员并支付年度会员费的证据。此外，其提交了The Panela De Barro Institute of Gastronomy主席出具的“ 声明 ”，作为其系该组织贡献会员的证据。审理主任应考虑申请人的提交材料，在无任何支持性证据（如会员资格要求）的情况下，是否足以证明IACP和The Panela De Barro Institute of Gastronomy系专业组织。

同行、政府实体或专业或商业组织对其成就和对行业或领域重大贡献的认可证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

为支持该标准，申请人提交了其当地政府官员的推荐信、一封专家意见信以及证书和奖项的副本。鉴于上述情况，审理主任应确定申请人是否充分证明了其已获得对其成就和对行业或领域重大贡献的认可，符合该标准的要求。

B. 国家利益豁免

此外，虽然本办公室同意审理主任的意见，即申请人未证明其值得国家利益豁免，但本办公室也同意申请人的意见，即审理主任的决定未依据Dhanasar三要件框架提供充分分析。

5 本条所列职业为小学或中学、学院、专科院校或神学院的建筑师、工程师、律师、医生、外科医生和教师。

审理人员必须充分解释否决签证申请的理由，以使申请人有公平机会对该决定提出异议，并使本办公室有机会进行有意义的 appellate review。见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)；另见Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定决定必须充分解释否决动议的理由，以使答辩人有有意义的机会在上诉中质疑该裁定）。

审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但结论认为申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。尽管审理主任列举了申请人提交的文件并概括性地认定这些文件不充分，但该决定未充分分析该证据并解释其为何不充分。审理主任应当分析申请人提供的证据，以确定记录是否充分证明该事业具有国家重要性。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。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任应当聚焦于申请人的拟议事业，而非其具体职业。一项事业若对某一领域或区域产生具有广泛影响的重大潜在影响，通常可达到具有国家重要性的水平，从而满足国家利益豁免的资格要求。See generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(l)。如果审理主任认定申请人的文件不符合Dhanasar第一项要件关于国家重要性的要求，该决定应当讨论证据中的不足之处并充分解释不符合资格的理由。

关于Dhanasar的第二项要件，审理主任认定申请人未处于有利地位以推进拟议事业。6 然而，在上诉中，申请人指出审理主任在补证通知（RFE）中承认其处于有利地位，但“ 驳回决定与此相矛盾，称[申请人]未处于有利地位，却未为这一立场转变提供明确的理由 ”。申请人进一步指出，“ 这一不一致不仅令人困惑，也表明评估过程具有任意性 ”。我们同意。审理主任应当分析证据以确定申请人是否处于有利地位以推进拟议事业，并考虑为第二项要件提供的所有证据，包括申请人的学术记录、认证和培训、专家意见书以及支持和推荐信函。审理主任必须分析记录的具体内容，以确定这些文件是否使申请人处于有利地位以推进拟议事业。如果审理主任认定申请人的文件不符合Dhanasar的第二项要件，该决定应当讨论证据中的不足之处并充分解释不符合资格的理由。

关于第三项要件，审理主任未讨论所权衡的证据，也未回应申请人的具体主张。7 由于未对Dhanasar所确定的因素进行适当评估，审理主任对该项要件的认定同样不充分。

6 Dhanasar的第二项要件将重点放在个人身上。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：(1) 其在相关或类似工作中的教育、技能、知识和成功记录；(2) 未来活动的模式或计划；(3) 在实现拟议事业方面的任何进展；以及 (4) 潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

7 第三项要件要求申请人证明，总体权衡之下，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。在进行这一分析时，我们可以评估如下因素

III. 结论

我们将发回重审此事项，因为审理主任的决定未充分处理随申请提交或为回应补证通知而提交的证据。审理主任应当作出新的决定，对提交的证据进行充分分析，使申请人有机会提出有意义的上诉。审理主任可要求提供其认为与新决定相关的任何额外证据。

命令：审理主任的决定被撤回。此事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。

如：鉴于个人资格或拟议事业的性质，其获得工作邀请或取得劳工证是否不切实际；即使假设有其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从其贡献中受益；以及其贡献所涉及的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每种情况下，所考虑的因素必须综合起来证明，总体权衡之下，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。Id. at 890-91。