SEP142023_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：28092214 日期：2023年9月14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）

申请人是一名石油和天然气行业的现场生产操作员，寻求被归类为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。参见《移民与国籍法》（该法）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给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益的情况下，酌情批准此项对所需工作邀请（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，认定记录未能证明申请人符合国家利益豁免的资格。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。

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人员。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

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。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年渐进式工作经验，等同于硕士学位。

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文件

以满足六类证据中的至少三类。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此分类的资格。本办公室随后将进行最终实质审查，以决定整体证据是否表明他们被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。2

一旦申请人证明EB-2资格，他们还必须证明其值得“ 在国家利益 ”下对工作邀请要求给予酌情豁免。该法第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)提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，USCIS可以作为酌情事项3批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. EB-2分类资格

申请人主张特殊能力，并未主张作为持有高等学位的专业人士成员资格。然而，审理主任表示：“ 受益人已完成其工业工程理学学士学位，因此符合持有高等学位的专业人士成员资格。因此，目前USCIS无需评估受益人是否也符合特殊能力外籍人士资格。 ”

然而，这一结论有误。申请人唯一的学位是美国学士学位的外国同等学位，按定义并非高等学位；高等学位是“ 高于学士学位的学位 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。同一条例还规定，学士学位“ 加上该专业领域至少五年渐进式工作经验应被视为等同于硕士学位 ”。但申请人于2020年9月获得其学士学位，距其2022年5月提交申请不到两年。因此，在提交申请时，申请人未持有高等学位，且其学士学位之后未具备该专业领域至少五年渐进式工作经验。

审理主任必须在发回重审时就申请人的特殊能力主张作出初步裁定。

1 如果此类证据不易于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此前已确认此两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。参见一般性文件6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 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）。

III. 国家利益豁免

有待确定的剩余问题是，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。

在否决申请时，审理主任必须书面说明否决的具体理由。8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)。在此，审理主任未这样做。在否决通知中，审理主任未讨论记录中的任何证据或申请人拟议事业的细节。审理主任列出了Dhanasar三项条件的各项要求，并在无进一步讨论的情况下得出结论，认为申请人满足了第一项条件，但未满足第二项或第三项。

审理主任仅列出各条件的要素是不够的。审理主任必须权衡申请人与这些要素相关的论点和证据，并具体解释申请人为何未满足这些要素。如其所写，审理主任的否决通知未给予申请人合理机会在上诉时提供具体回应，以可能克服否决依据。

关于申请人的拟议事业，本办公室注意到，申请人在审理主任发出补件通知（RFE）后作出了非常重大和实质性的变更。最初，申请人表示其“ 意图在获准成为合法永久居民后继续担任石油生产厂操作员 ”。他提供的细节很少，仅声称：“ 我计划在美国能源行业的公司继续工作，继续在这个国家增加我的经验和技能，从而为其发展和福祉作出重大贡献。 ”申请人还描述其职业，称：“ 石油和天然气行业的现场生产操作员通常负责初步分离过程，确保水、气体和沉积物等杂质在现场从石油和天然气中去除。 ”

在审理主任于RFE中要求提供更多细节后，申请人提交了一份商业计划，表明申请人将成立一家公司，提供“ 石油和天然气公司的基础工程服务 ”和“ 技术咨询 ”。通过这家公司，申请人“ 将致力于改善各种资源的优化 ”，并“ 提供具体解决方案……在设施和工厂的监测和控制系统的调试和验证过程中。 ”

虽然商业计划表明申请人“ 还将提供工程服务 ”，但其对申请人预期职责的描述强调管理责任，如“ 协调……以及实施[其公司]的整体战略 ”、“ 监测公司收入 ”和“ 监督人员的招聘和雇用 ”。商业计划指出，申请人的公司将在五年内雇用四名工程师，他们将“ 支持……并管理石油和天然气运营 ”以及“ 实施解决方案和设计 ”。

申请人修订后的创办和经营自己公司的计划似乎代表了对原始拟议事业的重大偏离，原始拟议事业仅是“ 继续担任石油生产厂操作员 ”和“ 继续为能源行业的公司工作 ”。申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以试图使看似有缺陷的申请符合USCIS要求。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec.

169, 175 (Comm'r 1998)。这与申请人必须在提交申请时满足所有资格要求的规定一致。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

因此，在发回重审时，审理主任必须考虑最初描述的申请人拟议事业。申请人有责任和义务将其商业计划与原始拟议事业相协调。

IV. 结论

审理主任错误地认定申请人持有高等学位，且未处理其特殊能力主张。审理主任在未讨论申请人的主张或证据的情况下驳回了国家利益豁免。审理主任必须作出新的决定，包括对申请人特殊能力主张的初步裁定。如果审理主任认定申请人符合特殊能力个人的资格，则审理主任必须就申请人是否符合国家利益豁免资格作出裁定。

命令：审理主任的决定被撤销。本事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。