# SEP162021_02B5203 · 普通EB-2 · 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：18403942 日期：2021年9月16日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名熟练电力线路工，寻求以特殊能力个人身份获得第二优先移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明其作为特殊能力个人的资格，且认定豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人主张其符合特殊能力分类资格及国家利益豁免资格。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为证明国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2签证分类资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免工作要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士成员，或

因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求者。

(B) 工作邀请豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人的科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

科学、艺术或商业方面的特殊能力，指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长程度。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明特殊能力个人资格的具体证据要求。申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类证据的文件。

此外，尽管法律和相关法规均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请框架。1 Dhanasar指出，在申请人已证明EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2授予国家利益豁免，若申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位推进拟议事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作邀请要求进而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。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。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识及在相关或

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，总体权衡，豁免工作邀请要求进而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国国民资格的性质或拟议事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致可证明放弃劳工证程序是合理的。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体权衡，豁免工作邀请要求进而豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

由于申请人未表明或证明其符合持有高等学位的专业人士成员资格，申请人必须满足特殊能力个人分类的至少三项法规标准。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。在否决申请时，审理主任认定申请人未满足任何法规标准。在上诉中，申请人主张其满足五项标准。经审查证据，我们认定记录不支持其至少满足三项标准的资格认定。

显示该外国国民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、证书或类似奖项的官方学术记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

审理主任认定：

该标准的字面要求已满足。然而，尽管证据可能显示申请人是加拿大一名有能力的熟练线路工，证书/成绩单并不证明申请人具有显著高于其领域通常所遇专业水平的专长程度。

因此，该标准未满足。

该标准的问题在于个人是否提供了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)法规所要求的“ 显示该外国国民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、证书或类似奖项的官方学术记录 ”。4 然而，个人是否达到特殊能力分类所需专长水平的问题，在个人满足至少三项标准后的最终实质审查中进行。

3 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 另见6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。

我们将审查记录以确定申请人的证据是否符合该法规标准的字面要求。5

记录反映申请人基于以下材料主张资格：

- 一份“ 熟练工证书 ”，载明其“ 已完成[已隐去]学徒项目，并达到[已隐去]所确立的标准，特此授权以熟练工身份从事该行业并使用‘ 认证熟练工 ’称号[已隐去] ”；
- 一张来自[已隐去]的卡片，证明申请人成功完成“ 高级吊臂卡车安全 ”培训；
- 一份来自[已隐去]应用艺术与技术学院的“ 认可声明 ”，反映申请人成功完成“ 挖掘机/反铲装载机操作员课程 ”；
- 一份来自[已隐去]的“ 完成证书 ”，证明申请人完成“ 基本链锯安全与维护 ”[已隐去]；
- 一份来自[已隐去]学院的“ 成就证书 ”，认可申请人参与并接受“ 挖掘机与反铲/装载机 ”培训；
- 一份来自[已隐去]的“ 成就证书 ”，涉及“ 带电线路技术（25 kV及以下） ”

申请人还提交了一份“ 课程大纲 ”，用于全国电气学徒线路工课程，以及一级和二级“ 带电作业学员 ”学习指南。

如上所述，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 的规定要求“ [一份]官方学业记录 ”。6 然而，申请人并未证明所提交的文件（例如证书）符合该监管标准所要求的“ 官方学业记录 ”。在此，申请人未表明其提供了来自相关组织的官方学业记录。此外，申请人未证明这些实体符合该监管标准所指的“ 学院、大学、学校或其他教育机构 ”；他未以背景信息或其他证据支持该记录，以反映其作为学院、大学、学校或其他教育机构的地位。

在没有来自学院、大学、学校或其他教育机构的官方学业记录证据的情况下，申请人未能充分表明其符合该标准。

从事该职业的执照或特定专业或职业的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)。

审理主任引用了上文讨论的若干文件，并认定“ 没有证据表明该职业本身要求这些 ”，且“ 证据未表明该熟练工执照显示出显著高于其领域通常遇到的专业水平 ”。然而，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C) 的规定仅要求“ [从事该]职业的执照

5 同上。
6 另见 6 USCIS Policy Manual，supra，at F.5(B)(2)。

或特定专业或职业的认证 ”7，而非 “ 该职业本身要求它们的证据 ”。在此，申请人提交其 “ 熟练工证书 ”，显示其获授权作为熟练工从事该行业，符合该规定的字面含义。此外，如果个人至少满足三项标准，其执照或证书的重要性将在最终实质审查中予以分析。8

因此，申请人已证明其符合该标准。

外国人已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。
在初次提交时，申请人提供了其来自位于~I __ __的I I的工资单副本。加拿大；来自 bls.gov、glassdoor.com、indeed.com、chron.com、payscale.com 和 salary.com 的美国线路安装工和修理工薪资信息；以及来自 indeed.com 的美国各种熟练工职位的招聘信息。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D) 的规定要求 “ [外国人已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的]证据 ”。9 申请人将其薪资与美国非熟练工职位进行比较，而非与I I加拿大地区其他熟练工电力线路工的薪资进行比较。因此，申请人未表明其获得的薪资与特殊能力相称。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一封来自I I的职位信函，确认其薪资及作为 “ 熟练工电力线路工 ” 的雇佣情况；来自I的额外工资单副本；来自 redsealrecruiting.com 的加拿大若干电力线路技术员职位的薪资调查；以及来自 payscale.com 的反映加拿大电力线路技术员平均薪资的截图。同样，比较证据表明的是电力线路技术员的平均薪资，而非申请人特定职业熟练工电力线路工的薪资范围。

在上诉中，申请人提供了来自 payscale.com 的额外截图。然而，由于申请人未在审理主任面前提交这些文件，无论是在提交申请时还是在回应审理主任的 RFE 时，我们不会在本上诉裁决中考虑该证据。见 Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（规定如果 “ 申请人已被告知所需证据并获得合理机会在驳回前为其记录提供该证据，我们将不会为任何目的考虑上诉时提交的证据 ”，且 “ 我们将根据首席[审理主任]面前的程序记录裁决上诉 ”）；另见 Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533 (BIA 1988)。

基于上述理由，申请人未表明其获得的薪资反映特殊能力。

7 另见 6 USCIS Policy Manual，supra，at F.5(B)(2)。
8 见 6 USCIS Policy Manual，supra，at F.5(B)(2)。
9 另见 6 USCIS Policy Manual，supra，at F.5(B)(2)。

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

申请人主张其在国际电气工人兄弟会（IBEW）的会员资格符合该标准。具体而言，申请人辩称“ 根据定义，IBEW 是一个专业劳工协会。它成立于 1891 年，代表约 100 万名电气专业人员。IBEW 声明其是一个专业劳工协会。 ”作为证据，申请人提交了来自 IBEW 的会员资格确认信，以及来自各网站的截图，例如将 ibew.org 描述为“ 代表约 750,000 名活跃会员和退休人员，他们工作于广泛领域，包括公用事业、建筑、电信、广播、制造、铁路和政府 ”，“ 一个非营利劳工组织 ”，以及“ IBEW 的存在仅为代表电气行业工人的利益。 ”

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E) 的规定要求“ [专业协会会员资格的证据] ”。10 然而，申请人提交的证据未表明 IBEW 拥有由已获得美国学士学位或其外国同等学历的个人组成的会员群体，或该组织在其他方面构成符合该监管标准的专业协会。11

因此，申请人未证明其满足该标准。

III. 结论

申请人仅就上述一项标准确立了资格。尽管申请人在上诉中主张符合另一项标准，即 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F) 下的成就认可，我们无需处理该额外主张，因为其无法满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 下三项标准的初始证据要求。此外，我们无需提供最终实质审查以评估申请人是否达到特殊能力分类所需的专业水平。此外，我们无需就作为自由裁量事项，其是否根据 Dhanasar 分析框架有资格或以其他方式值得国家利益豁免作出决定。因此，我们保留这些问题。12 基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

10 另见 6 USCIS Policy Manual，supra，at F.5(B)。
11 8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的规定包含以下相关定义：“ 专业是指本法第 101(a)(32) 条所列的职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学历为进入该职业最低要求的职业。 ”
12 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, n.7（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代问题）。