APR232024_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：30210844 日期：2024年4月23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）

申请人是一名计算机和信息系统经理，寻求以拥有高级学位的专业人士身份或作为特殊能力个人获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类。移民和国籍法（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）可以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拒绝了该申请。审理主任认定记录未证明申请人有资格获得国家利益中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。

申请人负有以优势证据标准证明资格的举证责任。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。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将撤回审理主任的决定，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

为确立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提升的经验，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遇到的专业知识水平。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) 现任或前任雇主的信函形式的证据，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) 证据显示同行、政府实体或专业或商业组织对其成就和对行业或领域的重大贡献的认可。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)。2

当申请人满足这些初步证据要求时，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，并评估记录是否显示申请人被认可为具有显著高于该领域通常遇到的专业知识水平。3 见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，即首先清点文件，然后，如果满足所需标准数量，则在最终实质审查的背景下加以考虑）；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)。这一两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。

一旦申请人证明符合基础分类的资格，申请人随后必须确立“ 符合国家利益 ”的对工作邀请要求的自由裁量豁免的资格。

2 如果这些类型的证据不适用于该个人的职业，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此前已确认这一两部分裁决方法在特殊能力个人背景下的适用性。一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(8)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“ 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可以作为自由裁量事项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
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

申请人提议为美国公司担任计算机和信息系统经理或高管。审理主任认定申请人已确立其作为拥有高级学位的专业人士的资格，但未确立豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

本办公室注意到，申请人在其申请中主张其有资格作为特殊能力个人获得EB-2分类，并未主张作为拥有高级学位的专业人士的资格。经重新审查，申请人未确立作为高级学位专业人士的EB-2分类资格。

A. 拥有高级学位的专业人士

审理主任根据工作经验信函、学术评估、文凭和学术成绩单（表明其于1993年在巴西的[已隐去]获得数据处理副学士学位）以及证书和学术记录（表明其于2007年在巴西的[已隐去]完成了以战略管理为重点的商业管理高管MBA），认定申请人符合拥有高级学位的专业人士分类资格。审理主任认定申请人的外国学术记录相当于美国“ 以战略管理为重点的商业管理工商管理硕士学位 ”，且工作经验信函证明申请人在其领域拥有五年逐步提升的经验。因此，审理主任认定申请人已确立作为高级学位专业人士的资格。然而，经审查记录，本办公室不同意。

与审理主任的认定相反，证据未证明申请人的外国学术记录相当于美国硕士学位。记录包括一份学术评估，该评估审查了申请人的两份外国学术记录的美国学术等效性。该评估认定其从[已隐去]获得的数据处理副学士学位相当于美国“ 地区认证大学授予的[三]年[本科]学习 ”。对于

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）。

申请人从[已隐去]获得的以战略管理为重点的商业管理高管MBA，该评估认定其相当于美国“地区认证大学授予的[一]年研究生学习”。因此，虽然记录显示申请人具有相当于部分美国本科和硕士学习的国外同等学历，但申请人未证明其获得了高于学士学位的美国学术或专业学位的外国同等学历，或美国学士学位后在其专业领域五年逐步提升经验的外国同等学历。5 因此，本办公室撤回审理主任关于申请人有资格被归类为拥有高级学位的专业人士的认定。

B. 特殊能力个人

由于审理主任未审议申请人依据《移民与国籍法》第203(b)(2)(B)(i)条主张其符合作为科学、艺术或商业领域特殊能力个人的基础EB-2分类资格，该等主张应在发回重审时予以审议。为符合特殊能力个人的资格，申请人提交了证据以满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下六项初步证据标准中的五项。在发回重审时，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个人的要求。

C. 实质价值与国家重要性

Dhanasar分析框架的第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于申请人拟开展的具体事业。审理主任的决定认定，尽管申请人拟开展的事业具有实质价值，但证据未能证明申请人拟开展事业的具有国家重要性。然而，该决定未充分解释此一认定的依据。

事业的实质价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。6 申请人表示其拟开展的事业是在美国担任计算机与信息系统经理或高管。其职业计划称，“[他]打算运用其技能和知识为美国公司、企业和商业机构工作，以最大化地充分利用这些公司的技术和信息系统，使这些企业能够专注于其核心业务，同时

5 法规的措辞表明，高级学位同等学历必须包含单一的学士学位，不得以经验替代教育，也不得合并较低的教育资历。法规要求五年的渐进式经验须在“[美国]学士学位或同等外国学位”之后。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。在引入EB-2法规时，前移民归化局（INS）解释称，“拟议规则未提供允许仅凭经验替代学士学位或高级学位的程序。”拟议规则《基于就业的申请》，56 Fed. Reg. 30703, 30706（1991年7月15日）。针对利益相关方的意见，INS审查了《1990年移民法》，并认定拟议法规与国会意图一致。INS表示，“该法及其立法历史均明确表明，为符合第三类分类下的专业人员资格，或为在第二类分类下具有等同于高级学位的经验，外国人必须至少拥有学士学位。”INS《基于就业申请的最终规则》，56 Fed. Reg. 60897, 60900（1991年11月29日）（着重号为原文所加）。因此，高级学位专业人员必须至少拥有美国学士学位或单一同等外国学位。
6 一般参见《6 USCIS政策手册》，前引，F.5(O)(1)。

保障销售额的提升以及在美国产业内扩张的可能性。”我们同意，记录中的证据足以表明申请人拟开展的事业具有实质价值。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定“缺乏对已提交证据整体的适当分析”，且未解释认定其拟开展事业不具有国家重要性的具体理由。此外，申请人主张，尽管该决定引用了法律依据和先例决定作为拒绝的依据，“但并未在这些方面与其对[申请人]案件的适用性之间建立坚实的关联。”申请人指出随申请及随其对证据请求的答复所提交的证据，主张所提交的文件材料证明其拟开展的事业具有国家重要性。

在认定申请人拟开展事业的具有国家重要性时，审理主任的决定引用了申请人的职业计划及其律师函。然而，该决定未充分解释申请人未能证明其拟开展事业具有国家重要性的理由。此外，申请人提交了额外文件材料以证明其拟开展事业具有国家重要性，包括一份额外的职业计划、两封意见函以及与信息技术领域相关的文章和美国政府报告。这些文件包括对拟开展事业的说明及其具有国家重要性的主张。然而，审理主任的决定未引用或分析这些文件。

审理人员必须充分解释拒绝申请的理由，以便申请人有公平机会对该决定提出异议，并使有意义的上诉审查成为可能。参见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)；另参见Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786（BIA 1994）。在认定申请人未证明其拟开展事业具有国家重要性时，审理主任的决定未实质性地处理随申请或随对证据请求的答复所提交的证据。

在发回重审时，审理主任应分析证据，以确定申请人是否已证明其事业具有国家重要性。在确定拟开展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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889。审理主任应关注申请人将做什么，而非具体职业。审理主任应牢记，必须证明的是申请人具体拟开展事业的国家重要性，而非计算机与信息系统管理整体领域的重要性。一项事业若对某一领域或区域具有更广泛的影响潜力，通常可达到具有国家重要性的水平，以符合国家利益豁免的资格认定目的。7 审理主任应审查记录，以确定申请人是否已证明其拟开展事业对该领域具有更广泛影响的重大潜力。

如果审理主任认定申请人的文件材料不符合Dhanasar第一项要件的国家重要性要求，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。

7 一般参见《6 USCIS政策手册》，前引，F.5(O)(1)。

D. 处于有利地位以推进拟开展事业以及豁免总体上是否有利

审理主任的决定未处理申请人是否已充分证明其依据Dhanasar第二项要件处于有利地位以推进拟开展事业，或总体上豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证要求是否对美国有利（Dhanasar第三项要件）。在发回重审时，审理主任应分析证据，以确定申请人是否已证明其处于有利地位以推进拟开展事业。审理主任应阐明认定申请人是否已表明其处于有利地位以推进其事业的依据。此外，如果审理主任认定申请人不符合Dhanasar第三项要件，该决定应处理申请人的主张和证据，并解释对各项权衡因素赋予的相对决定权重。

III. 结论

因此，我们将申请发回重审，由审理主任审议申请人是否满足作为科学、艺术或商业领域特殊能力个人的基础EB-2分类资格要求。参见《移民与国籍法》第203(b)(2)(B)(i)条。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职位邀请要求、从而豁免劳工证要求将符合国家利益。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：审理主任的决定予以撤回。本案发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。