AUG122021_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：15921855 日期：2021年8月12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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士和具有特殊能力的个人，并寻求对附于该EB-2分类的工作邀请要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）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，认定申请人未能证明其符合具有特殊能力的个人资格，且豁免所需工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人主张其符合持有高等学位的专业人士和具有特殊能力的个人资格，并符合国家利益豁免资格。

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。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将撤销审理主任的决定，并将此事发回重审，以进一步审查记录并作出新决定。

一、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，即作为高等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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第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，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、文化或教育利益或美国福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求者。

(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，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、文化或教育利益或美国福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求者。

(B) 工作邀请的豁免-

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第101(a)(32)条规定，“‘专业’一词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。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高等学位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至少五年专业领域渐进工作经验，应视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

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遇到的专业知识水平。

专业指该法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。

除8 C.F.R. § 204.5(k)(2)提供的“高等学位”定义外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)的法规规定，申请人应提交“[a]显示外国人拥有美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及现任或前任雇主信函形式的证据，显示外国人在该专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进工作经验。”

为证明作为具有特殊能力的个人的资格，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的文件。

此外，尽管该法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)中提出了裁决国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar指出，在申请人确立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批准国家利益豁免，如果申请人证明：(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) 总体而言，豁免工作邀请要求从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，侧重于外国国民拟从事的具体事业。该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。

第二项要件将重点从拟议事业转移到外国国民。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，总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于外国国民资格的性质或拟议事业，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，美国是否仍将从外国国民的贡献中受益；以及外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，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表明，总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

如上所述，确立国家利益豁免资格的第一步是证明符合 underlying EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或具有特殊能力的个人。在初次提交时，申请人在其附信中表示，其“基于工商管理高等学位和销售领域的特殊能力申请EB2分类”，且其“在美国的事业是为一流的IT公司工作

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批准或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。
3 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

担任销售经理/客户体验代表，为其潜在雇主执行B2B销售和支持服务。 ”申请人还讨论并提交了与其作为高等学位专业人士和具有特殊能力的个人资格主张相关的文件。然而，审理主任的决定并未反映其是否裁定申请人符合高等学位专业人士资格。相反，审理主任仅涉及其作为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人的资格。

A. 持有高等学位的专业人士

为了符合专业人士的资格，个人必须满足“ 该法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学历作为进入该职业最低要求的职业。 ”8 C.F.R. 204.5(k)(2)。4 此外，为了表明个人持有高级学位，申请必须附有“ [一份]官方学术记录，显示该外国人拥有美国高级学位或外国同等学位。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可以提交“ [一份]官方学术记录，显示该外国人拥有美国学士学位或外国同等学位，以及以现任或前任雇主信函形式提供的证据，显示该外国人在该专业领域拥有至少五年的学士后渐进式工作经验。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

审理主任的决定未确定申请人的职业“ 销售经理/客户体验代表 ”是否符合专业人士的资格。此外，审理主任未认定申请人来自[已隐去]的“ Lato Sensu研究生课程——商业管理MBA ”以及[已隐去]是否为高于学士学位的外国同等学位。此外，审理主任未裁定申请人的“ 数据处理技术高等教育课程 ”以及来自[已隐去]大学技术学院的“ 数据处理技术专家 ”职称是否符合学士学位的外国同等学历，并随后在该专业领域拥有至少五年的渐进式经验。
我们注意到，申请人提供了一份来自[已隐去]的“ 学历评估报告 ”，该评估人声称申请人的“ 商业管理MBA ”等同于美国的“ 商业管理工商管理硕士 ”。5 然而，根据美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）全球教育电子数据库（EDGE）6，“ [专]业发展和专业化项目被视为lato sensu（广义研究生水平项目），并遵循独立立法。此类项目导向专业证书，而非研究生学位。 ”该数据库还指出

4 该法第101(a)(32)条规定“ '专业'一词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。 ”
5 我们可以酌情使用对个人外国教育的评估作为咨询意见。Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)。然而，当某项意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，我们可以对该评估不予采信或给予较低权重。Id.
6 我们认为EDGE是关于外国学历等效性的可靠信息来源。See Confluence Intern., Inc. v. Holder, Civil No. 08-2665 (DSD-JJG), 2009 WL 825793 (D. Minn. Mar. 27, 2009); Tisco Group, Inc. v. Napolitano, No. 09-cv-10072, 2010 WL 3464314 (E.D. Mich. Aug. 30, 2010); Sunshine Rehab Services, Inc. No. 09-13605, 2010 WL 3325442 (E.D. Mich. Aug. 20, 2010). See also Viraj, LLC v. Holder, No. 2:12-CV-00127-RWS, 2013 WL 1943431 (N.D. Ga. May 18, 2013)。

“ 在lato sensu研究生项目中获得的[学]分，在满足院校要求并获得院校批准的情况下，日后可转入硕士学位项目。 ”7

尽管评估人声称是AACRAO的成员，但他在评估中未处理EDGE结论与其自身结论之间的差异。申请人必须通过独立、客观的证据来解决上述不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。未解决的重要不一致可能导致我们重新评估为支持所请求移民利益而提交的其他证据的可靠性和充分性。Id.

我们进一步注意到，记录中不包含关于申请人的“ 数据处理技术专家 ”是否符合学士学位外国等效性的学历评估。根据AACRAO，技术专家职称是“ 在2至3年大学学习后授予的，取决于入学资格和学习领域 ”，并且“ 代表达到相当于美国2至3年大学学习的教育水平 ”，似乎表明其并非学士学位的外国同等学历。8

鉴于上述情况，审理主任应首先确定申请人作为“ 销售经理/客户体验代表 ”的职业是否为专业人士。如果是，审理主任应考虑申请人的“ Lato Sensu研究生课程——商业管理MBA ”是否符合高于学士学位的外国同等学历。如果不符合，审理主任应随后裁定申请人的“ 数据处理技术专家 ”是否符合学士学位的外国同等学历，并随后在该专业领域拥有至少五年的渐进式经验。如果审理主任认定申请人不是高级学位专业人士，则应随后确定申请人是否符合特殊能力个人的资格，详见下文。

B. 特殊能力

申请人主张资格并提交了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)项下五项监管标准的文件。9 尽管审理主任就国家利益部分发出了证据请求，但他未要求补充文件，也未告知申请人其特殊能力主张中存在任何缺陷。在驳回申请时，审理主任认定申请人仅满足两类标准，即8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的官方学术记录和8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)的十年雇佣。在上诉中，申请人主张其满足另外三项标准。

在发回重审时，审理主任应审查申请人在上诉中提出的论点，并裁定是否满足任何附加标准。如果是，审理主任应随后进行最终实质审查，以认定申请人是否达到了显著高于特殊能力分类通常所遇专业水平的专业程度。

7 参见https://www.aacrao.org/edge/country/brazil，了解巴西教育体系及学历等效性的信息（最后访问于2021年8月12日）。
8 参见https://www.aacrao.org/edge/country/credentials/credential/brazil/titulo-de-tecnologo-(title-of-technologist)（最后访问于2021年8月12日）。
9 申请人未主张符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)项下执照标准的资格。

C. 国家利益豁免

审理主任确实认定，尽管申请人不满足Dhanasar的第一和第三项要件，但其满足了第二项要件。然而，由于审理主任的认定似乎至少部分基于申请人的教育背景，我们也必须撤回审理主任关于申请人处于有利地位推进拟议事业的结论。此外，审理主任未对第三项要件进行充分分析。相反，审理主任表示，由于申请人未满足第一项要件，“ 对该要件下平衡因素的进一步讨论将无实际意义。 ”

审理主任应根据全部三项要件进行适当的Dhanasar分析，包括上诉中提出的论点。

III. 结论

为满足国家利益豁免的要求，个人必须首先符合 underlying EB-2签证分类的资格。因此，我们将申请发回重审，由审理主任考虑申请人是否满足作为持有高级学位的专业人士或作为特殊能力个人的分类资格要求。此外，审理主任应适当适用Dhanasar分析框架的全部三项要件，以裁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。因此，我们将此事发回重审，以进一步考虑记录（包括上诉中的主张），并作出新决定。10

命令：审理主任的决定被撤回。此事发回重审，以按照上述意见进行进一步程序，并作出新决定；如该决定不利，应认证至本处复审。

10 我们有权撤回决定并将案件发回重审以采取进一步行动，并命令如新决定对受影响方不利，则应认证回本处。1 USCIS政策手册F，https://www.uscis.gov/policymanual。该命令并非旨在强制批准发回重审的案件，而是旨在保留受影响方寻求上诉复审的能力，而无需支付第二次上诉费。Id.