AUG142023_02B5203 · 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

案由：27415726 日期：2023年8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）

申请人是一名专长于企业健康、体育营销与管理以及体育教练的企业家，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力（exceptional ability）的个人。移民与国籍法（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给予国家利益豁免。见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可授予此项对所需工作邀请因而对劳工证的自由裁量豁免。

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基础签证分类的资格，或符合“ 在国家利益下 ”对工作邀请要求给予自由裁量豁免的资格或其他方面值得给予该豁免。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。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合基础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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级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，即属于持有高级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民经济、文化或教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(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)项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

本法第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、大学或神学院的教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高级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的渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则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所遇到的专长程度。

专业指本法第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。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明作为具有特殊能力的个人资格的特定证据要求。申请人必须提交满足六类证据中至少三类证据的文件：

(A) 官方学术记录，显示该[非公民]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授予的学位、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[非公民]在其被寻求的职业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[非公民]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) 同行、政府实体或专业或商业组织对成就及对行业或领域重大贡献的认可证据。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)。1

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)的法规规定：“ 如果上述标准不易适用于受益人的职业，申请人可提交可比证据以确立受益人的资格。 ”

然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 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所遇到的专长程度。3 见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，即先对文件进行计数，然后在满足所需标准数量的情况下，结合最终实质审查进行考虑）。这一两步分析与本办公室的裁定一致，即“ 真相不能仅凭证据数量而应凭其质量来确定 ”，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，无论是单独还是在全部证据的背景下，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。

1 在根据本法第203(b)(2)(A)条确定个人是否具有特殊能力时，拥有学院、大学、学校或其他学习机构授予的学位、文凭、证书或类似奖项，或特定专业或职业的执业执照或认证，本身不得被视为此类特殊能力的充分证据。本法第203(b)(2)(C)条。

2 一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

3 USCIS此前已确认这一两部分裁决方法在具有特殊能力的个人背景下的适用性。一般见 6 USCIS Policy Manual, 同上 at F.5(B)(2)。

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对工作邀请要求给予“在国家利益下”自由裁量豁免的资格。本法第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)提供了裁决国家利益豁免申请框架。Dhanasar指出，USCIS可作为自由裁量事项4，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟议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事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将惠及美国。

二、分析

A. 持有高级学位的专业人士

本办公室撤回审理主任关于申请人不符合持有高级学位的专业人士资格的认定。要符合专业人士资格，个人必须满足“本法第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”。8 C.F.R. 204.5(k)(2)。5 审理主任的理由是，学士学位并非进入申请人健身教练职业的最低要求。然而，记录并未表明申请人的职业是健身教练，而是表明他打算在其企业健康、体育营销和体育教练领域的企业中担任总经理。

申请人的商业计划说明，他拟管理一家他在佛罗里达州设立的企业，名称为I I。尽管记录显示该企业的某些方面包括健身和体育训练，但申请人在对补件通知的答复中称，其事业是管理一家专门从事体育营销项目、企业健康和体育指导的企业。因此，审理主任基于申请人从事健身教练职业所作的决定是错误的。我们认定，申请人已提供充分证据表明其是专业人员，且进入其职业的最低要求为学士学位或同等外国学位。

申请人提交了证据以证明其符合高等学位的要求，包括其文凭、学业成绩单、教育评估以及与其在该领域经验相关的文件。发回重审时，审理主任应评估这些文件，以确定申请人是否证明其符合高等学位的要求。

B. 特殊能力

记录显示，申请人提交了证据以证明其是具有

4 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裁量性质）。

5 《移民与国籍法》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。”

特殊能力的人。然而，审理主任的决定未涉及申请人是否满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下六项监管标准中的至少三项，以及是否达到特殊能力分类所要求的专业水平。

在上诉中，申请人援引USCIS政策主张，如果申请人未能证明特殊能力的要求，审理主任应在补件通知或决定中阐明未能满足的具体理由。6 记录显示，补件通知基于随申请最初提交的证据解释了申请人不符合每项标准的理由，并给予其提交补充证据的机会。尽管申请人提交了与各项标准相关的补充证据，但审理主任的决定未涉及这些文件，也未就申请人基于特殊能力的分类资格作出裁定。由于审理主任的决定认定申请人不属于持有高等学位的专业人员，其本应考虑申请人关于其符合特殊能力人士分类的替代主张和证据。

发回重审时，如果审理主任认定申请人不符合高等学位的要求，其应考虑申请人随申请提交的以及在补件答复中提交的主张和证据，以确定其是否满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下三项监管标准。若满足，审理主任随后应进行最终实质审查，以断定申请人是否达到显著高于特殊能力分类通常所遇水平的专业水平。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

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，聚焦于申请人拟从事的具体事业。审理主任的决定认定，“ 虽然证据足以证明[申]请人拟议事业的实质价值，但证据未能证明[申]请人特定拟议事业的国家重要性。 ”然而，该决定未充分解释此认定的依据。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定缺乏关于拒绝所提交证据的具体理由，从而损害了申请人理解该决定的能力。我们同意申请人的主张。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，并为有意义的上诉审查提供机会。见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)；另见 Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)。在此，审理主任在认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性时，未涉及随申请提交的或在补件答复中提交的证据。

审理主任应分析证据，以确定记录是否充分证明该事业具有实质价值和国家重要性。该事业的价值可

6 一般见6 USCIS Policy Manual, 前引, F.5(B)(2)。

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体现。7 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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任应关注申请人将从事的活动，而非特定职业。对某一领域或区域具有重大潜在广泛影响的事业，通常可达到国家重要性水平，以确立国家利益豁免的资格。8 审理主任应审查记录，以确定申请人是否证明其拟议事业在该领域具有重大潜在广泛影响。

如果审理主任认定申请人的文件不符合Dhanasar第一项要件的实质价值或国家重要性要求，该决定应讨论证据的不足之处，并充分解释不符合资格的理由。

D. 处于有利地位推进拟议事业

在第二项要件中，焦点转向申请人及其推进拟议事业的有利地位，我们在作出此认定时考察若干因素。我们考虑的因素包括但不限于：其教育、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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

对于Dhanasar的第二项要件，审理主任认定申请人“ 未能证明[其]处于有利地位推进拟议事业。 ”然而，该决定未充分解释此认定的依据。虽然该决定称申请人提交了推荐信和专家意见，但未对该证据进行分析，解释其为何未能证明申请人处于有利地位推进拟议事业。此外，该决定未提及或表明其考虑了申请人提交的其他证据，包括其学业记录、职业经验文件、培训和认证、会员资格以及第二份专家意见。

在上诉中，申请人主张其已以优势证据证明其处于有利地位推进拟议事业。申请人分析了与其经验和专长相关的证据，以表明其推进拟议事业的能力。

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，并为我们提供有意义的上诉审查机会。见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)；另见 Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)。

因此，我们撤回审理主任关于申请人不符合Dhanasar框架第二项要件的认定。审理主任的任何新认定必须考虑为第二项要件提供的所有证据，包括申请人的学业记录、认证和培训、会员资格、专家意见信以及推荐信。审理主任应分析记录的具体内容，以确定这些文件是否使其处于有利

7 一般见6 USCIS Policy Manual, 前引, F.5(D)(1)。
8 一般见6 USCIS Policy Manual, 前引, F.5(D)(1)。

地位推进拟议事业。如果审理主任认定申请人的文件不符合Dhanasar的第二项要件，该决定应讨论证据的不足之处，并充分解释不符合资格的理由。

E. 确定豁免对美国利益的权衡因素

关于Dhanasar的第三项要件，审理主任陈述了法律及进行第三项要件权衡分析的相关考量因素，并认定申请人“ 未能证明，总体权衡而言，豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。 ”然而，审理主任未讨论在权衡这些考量因素时所衡量的证据，也未涉及申请人就第三项要件提出的具体主张（如有）。未对Dhanasar第三项要件所确定的因素进行适当评估，审理主任关于该项要件的认定存在错误。如果审理主任认定申请人的文件不符合该项要件，该决定应涉及申请人的主张和证据，并解释对各权衡因素给予的相对裁量权重。

III. 结论

因此，我们将该申请发回重审，由审理主任考虑申请人是否满足EB-2类别的资格要求，即作为持有高等学位的专业人士或作为具有特殊能力的人员。此外，审理主任应正确适用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工作邀请要求、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裁定相关的任何补充证据。因此，我们对本案发回重审后的最终处理结果不发表意见。

裁定：审理主任的决定被撤销。本案发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。