DEC012022_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

案号：23101866 日期：2022年12月1日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名税务合规经理，寻求作为持有高等学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求获得国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格，但记录未能证明豁免该签证分类的工作要求将符合国家利益。在上诉中，申请人主张审理主任未在否决申请前发出补证通知（RFE）即属滥用自由裁量权，且记录支持授予国家利益豁免。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。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……符合条件的移民，即属于持有高等学位或其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

在将来实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益，或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作要求的豁免——

(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。

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

虽然法律和相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，在确立 EB-2 资格后，USCIS 可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(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以推进拟议事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。2

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，我们考虑其潜在的未来影响。

1 见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d. 868 (9th Cir. 2019)，认定 USCIS 授予或否决国家利益豁免的决定属自由裁量性质。

2 为证明豁免工作要求符合国家利益，申请人必须超越证明其在某一特定领域的专长。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规将“ 特殊能力 ”定义为“ 显著高于某一特定事业领域通常遇到的专长程度 ”。根据法律，具有特殊能力的个人一般仍受工作要求/劳工证要求的约束；他们并不因其特殊能力而获得豁免。因此，无论特定申请人是寻求作为具有特殊能力的个人分类，还是作为持有高等学位的专业人士分类，他们都必须超越证明其专长程度显著高于其专业领域通常遇到的水平，才能确立国家利益豁免的资格。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 886 n.3。

第二项要件将焦点从拟议事业转移到该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识以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，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，审理人员可评估以下因素：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机会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，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

申请人是一家大型服务公司的税务合规经理，拟继续该公司在美国的雇佣关系。记录包括其在委内瑞拉[已隐去]大学公共会计专业学士学位的副本，以及一封确认其自2009年1月至2014年5月在委内瑞拉现任雇主处工作、自2014年5月至2019年12月在美国工作的信函。我们同意审理主任的意见，即该证据证明其属于持有高等学位的专业人士。

A. 审理主任在未先发出 RFE 的情况下否决的自由裁量权

审理主任认定申请人未能证明其符合 Dhanasar 分析框架中的任何要件。在上诉中，申请人主张审理主任未先发出 RFE 或否决意向通知（NOID）即否决其申请构成滥用自由裁量权，应导致其上诉获支持。她将此主张建立在 USCIS 政策手册中关于向审理人员提供发出 RFE 和 NOID 指导的章节4，以及已纳入政策手册或被其取代的 USCIS 政策备忘录之上。5

8 C.F.R. § 103.2(b)(8)(iii) 的法规规定了审理人员在福利请求已提交所有必需初始证据但未能确立资格时的三种选择：

3 见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91，关于这三项要件的详细阐述。
4 见 1 USCIS Policy Manual E.6(F) 和 E.9，https://www.uscis.gov/policy-manual。
5 USCIS 政策手册网站在“ 审理人员现场手册过渡 ”下包含以下说明：“ 在政策手册某项规定与剩余 AFM 内容或政策备忘录冲突的范围内，政策手册中更新的信息优先。 ”

其他证据。如果已提交所有必需初始证据，但所提交证据未能确立资格，USCIS 可以：以不符合资格为由否决福利请求；要求申请人或请愿人在 USCIS 确定的指定期限内提交更多信息或证据；或通知申请人或请愿人其否决福利请求的意向及拟议否决的依据，并要求申请人或请愿人在 USCIS 确定的指定期限内提交答复。

在本案中，正如审理主任的决定所指出的，初始证据确立了申请人作为持有高级学位的专业人士符合基础EB-2移民签证类别的资格，但审理主任认定该证据未能表明她值得获得国家利益豁免。该法规在该情形下规定了三种选项，而审理主任选择在不签发补证通知（RFE）或意向否决通知（NOID）的情况下驳回申请。正如申请人所指出的，用户政策手册就适当签发RFE和NOID向审理人员提供了额外指引，指出审理人员在若干情形下有权在未先行签发RFE或NOID的情况下作出驳回决定。6 该手册进一步指出，在记录中的证据未能确立资格的情况下，应当签发RFE，除非审理人员认定该福利请求不存在法律依据，且不存在任何额外信息或解释能够确立批准的法律依据的可能性。7 申请人主张，记录表明其具备满足Dhanasar分析框架全部三个要件的法律依据，但她并未试图以额外证据补充记录以支持其国家利益豁免资格，也未主张审理主任关于其资格的决定存在错误。更重要的是，就其上诉论点而言，她并未指明可能确立其国家利益豁免资格的额外证据或解释的类型或性质。因此，她未能以优势证据标准证明审理主任在驳回其申请前未签发RFE存在错误。

B. 拟议事业的实质价值与国家重要性

如上所述，在Dhanasar框架的第一个要件中，我们关注的是个人拟推进的特定事业的前瞻性潜在影响。在此，申请人表示她打算继续在其现任雇主处担任税务合规经理，并提供了该雇主出具的工作经历证明信，其中还列明了她在该职位上的职责。这些职责包括监督一个由13名员工组成的团队、编制和分析财务报告，以及在多个国家之间实现流程标准化。

为支持其拟议事业的实质价值，申请人提交了关于其雇主以及会计专业人员总体重要性的信息。该证据足以表明她在此公司该领域的持续就业将具有实质价值。

6 1 USCIS Policy Manual E.6(F)
7 1 USCIS Policy Manual E.6(F)(3)

转向第一个要件的国家重要性方面，申请人提交了若干与美国政府促进科学、技术、工程和数学（STEM）领域教育行动相关的文件。其中之一是来自网站stemdegreelist.com的单页内容，其中包含副标题“ DHS STEM指定学位项目 ”。虽然“ STEM ”一词在国家利益豁免相关法规中未作定义，但8 C.F.R. § 214.2(f)(10)(ii)(C)(2)(i)处的法规为学生可选实习培训之目的对其作出定义，并援引学生和交流访问者项目（SEVIS）网站www.ice.gov/sevis上的STEM指定学位项目清单。在本决定作出时，该清单不包含申请人的会计领域，记录亦未表明在申请提交时该清单包含会计。尽管自申请提交以来USCIS政策手册的变更强调了与STEM学位和领域相关的特定证据考量，8 但记录并未表明这些考量应适用于评估申请人及其拟议事业。

申请人还援引了关于会计重要性的证据以及关于其雇主的信息，以支持其拟议事业的国家重要性。她主张会计专业人员作为一个群体所履行的职能“ 对一个繁荣的经济具有国家重要性 ”。申请人在上诉中重复了这一论点，引用所提交文章之一称“ 会计职业与经济发展和更好的生活水平相关联 ”。然而，正如一开始所指出的，在根据Dhanasar框架第一个要件进行分析时，我们通过考量其潜在前瞻性影响来审视所提议的特定事业。因此，关于整个行业或职业影响的泛化论述与该分析无关。证据并未表明申请人为其现任雇主所做的工作会在会计领域内产生国家或全球影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济效应。

申请人还主张她对其雇主发挥着重要作用，她声称该雇主帮助美国维持能源独立，并援引安然公司作为一家“ 饱受刑事和过失会计困扰 ”的能源公司的例子。但这两项主张均无记录中的书面证据支持。申请人未能表明她与其雇主的工作会对会计领域产生更广泛的影响，或如她所暗示的那样，对国家能源使用或政策产生更广泛的影响。

基于上述理由，我们认定申请人未能确立其拟议事业具有国家重要性，因此她不满足Dhanasar分析框架的第一个要件。虽然她还主张满足第二和第三个要件，但我们无需触及这些额外依据。由于申请人无法满足Dhanasar框架的全部三个要件，她无法确立国家利益豁免资格，我们保留关于她是否处于有利于推进其事业的良好地位以及总体权衡下豁免EB-2类别的职位要求是否有利于美国的问题。9

8 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2)

9 参见 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）。

III. 结论

申请人已证明其符合持有高级学位的专业人士资格，但未能确立豁免职位要求将符合国家利益。因此，其申请将继续维持驳回。

命令：上诉被驳回。