JAN242023_03B5203 · 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

案卷编号：23791663 日期：2023年1月24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）

申请人是一名财务经理，寻求第二优先移民分类，以及对此EB-2分类所附工作要求（job offer requirement）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（Director）否决了该申请，认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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（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，以作出与下述分析一致的新决定。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础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（exceptional ability）的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一递进框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士成员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，其属于持有高等学位或同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国的国家经济、文化或

教育利益或福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(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)项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域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，加上在专业领域至少五年的渐进工作经验，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。

科学、艺术或商业领域的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平。

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入境最低要求的职业。

除8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所规定的“高等学位”定义外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)的法规规定，申请人须提交“[a]官方学术记录，显示外国人拥有美国学士学位或外国同等学位，以及由现任或前任雇主出具的证明信，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，尽管法规和相關法规均未定义“国家利益”一词，本办公室在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请的框架。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（endeavor）既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

A. 所请求分类的资格

如上所述，确立国家利益豁免资格的第一步是证明符合基础EB-2签证分类的资格。尽管本办公室可能同意审理主任的最终结论，即申请人未能证明豁免所要求的工作邀请将符合国家利益，但发回重审是适当的，因为审理主任未就申请人是否符合具有特殊能力的个人的资格作出初步裁定。3

申请人主张资格并提交了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)项下六项法规标准的文件。尽管审理主任就国家利益部分发出了意图否决通知（notice of intent to deny），但他未要求补充文件，也未告知申请人其特殊能力主张存在任何缺陷。审理主任在否决决定中也未处理申请人的特殊能力主张。

在发回重审时，审理主任应确定申请人是否满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)项下三项标准。若满足，审理主任随后应进行最终实质审查（final merits determination），以得出结论：申请人是否已达到显著高于商业领域通常所遇的专业知识水平，从而符合具有特殊能力的个人的资格。

B. Dhanasar分析

关于申请人在Dhanasar分析下其余资格主张，本办公室同意审理主任的最终结论。例如，关于第一项要件中的国家重要性部分，尽管申请人的陈述反映其打算在美国继续在其领域工作，但他未提供充分的信息和证据以证明其拟从事事业的前瞻性影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar中，

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

2 关于此三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 本办公室注意到，在回应意图否决通知（NOID）时，申请人主张USCIS已认定申请人为高等学位专业人士。经审查该NOID，本办公室未发现此类认定。此外，申请人最初并未主张，且记录也未证明，申请人为高等学位专业人士。尽管申请人最初提交了其外国工商管理学士学位副本和成绩单，但本办公室还须查看申请人现任或前任雇主的证明信，以证明其具备所要求的五年学士学位后渐进工作经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。尽管本办公室已审查推荐信，但这些信件不满足该法规要求，因此，本办公室无法认定申请人为高等学位专业人士。

本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。同样，本案记录未证明申请人拟从事的事业将充分超越其未来雇主和客户，从而以与国家重要性相称的水平影响美国利益或更广泛的金融行业。此外，他未证明其具体拟从事的事业具有雇用美国工人的重大潜力，或为我们的国家带来其他实质性积极经济影响。

三、结论

基于上述理由，本办公室将申请发回重审，由审理主任考虑申请人是否符合EB-2分类资格，此为国家利益豁免案件中的门槛裁定。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。

命令：审理主任的决定被撤回。此事发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。