JUL142021_09B5203 · 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：16226054 日期：2021年7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（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，即作为持有高等学位的专业人士或作为具有特殊能力的个人，并寻求对附属于该EB-2分类的工作邀请要求及劳工证要求的国家利益豁免。参见《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豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免的资格。

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举证责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将该事项发回重审，由审理主任采取进一步行动并予以考虑。

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作为在科学、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提供，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一递进框架：

(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同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主提供。

(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同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主提供。

(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)项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主提供的要求。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定包含以下相关定义：

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。

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具备的专业知识水平。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的规定列出了证明作为具有特殊能力的个人资格的具体证据要求。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证据的文件。

此外，尽管该法及有关规定均未界定“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定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分析框架。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）可行使自由裁量权2，在申请人证明以下事项时批准国家利益豁免：(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从事的事业；以及(3) 综合权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

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于自由裁量性质）。

第一项要件，即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。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中得到证明。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育背景、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；实现拟从事事业的任何进展；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，综合权衡，豁免工作邀请要求并因此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：鉴于该外国国民的资格性质或拟从事的事业，该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，所考虑的因素综合起来必须表明，综合权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

在初次提交时，申请人提供了标注为“ 高等学位 ”的文件。在其初次附信中，申请人主张符合作为具有特殊能力的个人分类的资格，并讨论了适用的监管标准。然而，审理主任的决定并未反映其已就该申请人是否符合基础EB-2签证分类资格（即作为高等学位专业人士或作为在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人）作出裁定。此外，该决定未对文件进行适当分析，也未充分讨论说明申请人在Dhanasar分析框架下符合国家利益豁免的资格。

A. 持有高等学位的专业人士

为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位为进入该职业最低要求的职业。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。4 此外，为表明个人持有高等学位，申请必须附有“ [a]显示该外国人拥有美国

3 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
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、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。 ”

高等学位或外国同等学位的官方学术记录。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“ [a]显示该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，以及由现任或前任雇主出具的证明该外国人在该专业领域具有至少五年学士后渐进工作经验的信件形式的证据。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

审理主任的决定未裁定申请人的职业——“ 总体而言食品行业中的美食、文化和经济发展领域的企业家 ”5——是否符合专业人士的资格。此外，审理主任未认定申请人1992年从[已隐去]商学院获得的“ 宣传技术员 ”“ 文凭 ”是否符合高于学士学位的外国同等学位，或是否符合外国同等学士学位加上至少五年专业领域渐进工作经验。因此，审理主任未裁定申请人是否为持有高等学位的专业人士。

B. 特殊能力

申请人主张符合资格，并针对8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)项下五项监管标准提交了文件。6 其还依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)主张了可比证据。

然而，审理主任的决定并未说明申请人是否至少满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下六项监管标准中的三项，或是否提供了足够的可比证据，并达到了特殊能力分类所要求的专业水平。因此，审理主任未判定申请人是否已确立作为特殊能力个人的资格。

C. 国家利益豁免

剩余问题是，申请人是否已确立对职位邀请要求（并因此对劳工证要求）的豁免将符合国家利益。

1. 拟议事业的实质价值与国家重要性

审理主任列举了文件，并称证据“ 不支持拟议事业具有实质价值 ”，且“ 申请人未确立拟议事业具有国家重要性 ”。然而，该决定并未包含对文件的适当分析，也未充分讨论说明申请人为何不符合Dhanasar框架的这一要件。

5 见申请人针对审理主任的证据请求提交的“ 职业计划与陈述 ”。
6 申请人未依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)主张符合执照标准。

2. 处于有利地位以推进拟议事业

关于Dhanasar第二要件，审理主任表示申请人“ 已证明其拥有多年企业家经验，并提供了充分证据表明[其]处于有利地位以推进拟议事业 ”。然而，该决定未指明证据，也未充分解释该认定是如何得出的。

3. 权衡因素以确定豁免对美国的益处

关于Dhanasar先例决定第三要件，审理主任的决定称“ 申请人已提交充分证据表明其在创业方面取得了一些成功 ”，但“ 申请人未提交证据表明该企业寻求劳工证程序将不切实际、拟议事业如此紧迫以致应豁免劳工证程序，或该事业将有益于美国 ”。审理主任的决定未显示其处理了申请人在初次提交时以及针对证据请求和拒绝意向通知所提交的论点和证据。未依据Dhanasar先例决定所确定的因素对证据进行适当评估，审理主任关于第三要件的认定存在错误。

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，我们将案件发回重审，由审理主任考虑申请人是否已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分析框架的全部三个要件，以判定申请人是否已确立对职位邀请要求（并因此对劳工证要求）的豁免将符合国家利益。因此，我们将此事发回重审，以进一步考虑记录，包括上诉时提交的主张和文件，并作出新决定。7

命令：审理主任的决定被撤销。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，应认证至本处供审查。

7 我们有权撤销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一方不利，则将其认证回本处。1 USCIS Policy Manual F, https://www.uscis.gov/policymanual。本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一方寻求上诉审查的能力，而无需支付第二次上诉费。Id.