JUL152021_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：15942439 日期：2021年7月15日

对内布拉斯加服务中心决定的申诉

表格I-140，外籍工人移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名飞行模拟器工程师，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士和/或具有特殊能力的个人，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但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。

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。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，并将该事项发回重审，以根据以下分析进一步审议并作出新决定。

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。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要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 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……符合条件的移民，即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) 工作要求豁免——

(i) 国家利益豁免。……[总检察长]在总检察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。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定包含以下相关定义：

高级学位指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。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的专业知识程度。

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的文件。然而，这只是第一步，成功提交满足至少三项标准的证据本身并不确立该分类的资格。1 当申请人在第一步提交了充分证据时，我们将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明受益人被认可为具有显著高于该领域通常所遇的专业知识程度。8 C.F.R. § 204.5(i)(3)(i)。

虽然该法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。2 Dhanasar指出，在确立EB-2资格后，USCIS可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业具有实质性价值和国家级重要性；(2) 该

1 USCIS此前已确认这一两步审理方法在特殊能力外国人情形中的适用性。USCIS政策备忘录，Evaluation of Evidence Submitted with Certain Form I-140 Petitions; Revisions to the Adjudicator's Field Manual (AFM) Chapter 22.2, AFM Update ADJ 1-14, PM-602-0005.1（2010年12月22日）。
2 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）。

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。

第一项要件，实质性价值和国家级重要性，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中得到证明。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将重点从拟从事的事业转向外国国民。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、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，总体而言，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行这一分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于外国国民资格的性质或拟从事的事业，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；即使假设有其他合格的美国工人可用，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，以致有理由放弃劳工证程序。在每种情况下，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

申请人此前在其本国受雇为飞行模拟器维护技术员，目前在美国受雇担任“ 模拟器首席工程师 ”职位。尽管申请人最初声称符合EB-2分类资格，声称有资格作为具有特殊能力的个人，但他在回应审理主任的证据请求（RFE）时改变了该主张，声称他既符合持有高级学位的专业人士资格，也符合具有特殊能力的个人资格，并且他应获得工作要求的国家利益豁免。

A. underlying EB-2分类的资格

在其初始提交中，申请人提供了其教育证书和一份教育评估报告，声明他获得了“ 美国地区认证机构颁发的电气工程技术副学士学位同等学历 ”。在提交申请时，申请人未主张或提供证据表明其符合EB-2

3 见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91，关于这三项要件的详细阐述。

归类为持有高级学位的专业人士，而是将其EB-2资格建立在声称其具有特殊能力的基础上。在补证通知（RFE）中，审理主任指出了多项证据缺陷，从而认定申请人不符合作为具有特殊能力的个人获得EB-2分类所需的至少三项标准。尽管RFE答复中包含了申请人提供的补充证据，以解决RFE中指出的证据缺陷，但审理主任未评估与受益人声称的特殊能力相关的证据，而是认定申请人符合持有高级学位的专业人士类别。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。尽管申请人声称其“实际上持有相当于美国学士学位”，但记录中缺乏支持该主张的佐证证据。事实上，记录显示申请人获得了副学士学位，该学位未达到作为持有高级学位的专业人士所需具备的美国学士学位或外国同等学位。此外，该决定未包含分析，以表明申请人的教育包括该职业专业层面所需的专业知识的理论与实践应用，且结合专业经验和成就，可被视为等同于学士学位。见Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)。

鉴于上述情况，我们不同意审理主任关于申请人已证明符合持有高级学位的专业人士EB-2分类资格的认定。此外，尽管申请人提供了补充证据以表明其作为具有特殊能力的个人有资格获得EB-2签证分类，但尚不清楚审理主任是否考虑了该证据，若已考虑，该证据是否足以支持申请人的主张。

如前所述，除非申请人首先证明符合基础EB-2签证分类的资格，否则其国家利益豁免请求不能获批。因此，审理主任应考虑，为支持其作为持有高级学位的专业人士的资格，申请人是否提交了充分证据证明其具备所需的教育资历，而该资历不能以工作年限替代。或者，如果申请人未证明其作为持有高级学位的专业人士的资格，审理主任应考虑申请人是否提交了充分证据证明其为具有特殊能力的个人，并据此有资格获得EB-2签证分类。

B. 国家利益豁免的资格

在答复RFE时，申请人提供了一份个人陈述，其中称其是一名拥有24年专业经验的飞行模拟器工程师，该职业生涯始于其获得“电气技术”副学士学位之后。申请人描述了其自获得副学士学位以来所担任的职位，并提供了以下关于其拟议事业的信息：

我获得在美国永久居留和工作的签证的目标是继续发展我的技术技能，提升我的知识，并分享我在飞行模拟器维护方面的经验，能够在独立培训中心或航空维修学校教授和培训新技术人员和工程师，以及在希望为该未开发领域开设课程的学院任教。

然而，在驳回决定中，审理主任认定申请人未解释其“具体事业”，从而妨碍了在Dhanasar三要件框架内对申请人事业的全面分析。我们不同意。尽管审理主任正确强调了申请人有义务确定“具体事业”，但我们认为申请人在本案中履行了该义务，其陈述称其拟议事业将由多个组成部分构成，包括飞行模拟器维护以及通过在多个场所教授和培训新技术人员来分享其在该主题上的知识。该事业是否值得国家利益豁免，应在对申请人支持性证据进行全面分析的背景下适用Dhanasar框架来确定。由于驳回决定未包含此类分析，故不能予以维持。

总之，审理主任未充分解释证据中的缺陷。见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)；另见Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定决定必须充分解释驳回动议的理由，以使答复人获得有意义的機會在上诉中质疑该裁定）。因此，发回重审时，审理主任应考虑申请人的拟议事业，然后根据Dhanasar框架分析为支持该事业而提交的证据，以确定其是否有资格获得国家利益豁免。

命令：审理主任的决定被撤销，本案发回重审，以进行进一步审议并作出符合上述分析的新决定。