# JUN092022_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：22427165 日期：2022年6月9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，作为持有高等学位的专业人士成员和具有特殊能力的个人，并寻求对附于该EB-2分类的工作邀请要求及因此对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)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人不符合作为持有高等学位的专业人士成员或具有特殊能力的个人的分类资格，且她未证明对所需工作邀请及因此对劳工证的豁免将符合国家利益。在上诉中，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张她有资格获得基础EB-2签证分类及国家利益豁免。

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责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将撤回审理主任的决定，并将该事项发回重审，以进一步审查记录并作出新决定。

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，因此需要单独证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

该法第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，即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、文化或教育利益或福利，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面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。……司法部长在其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、专业或商业方面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。

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。

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进入该职业最低要求的职业。

除8 C.F.R. § 204.5(k)(2)提供的“高等学位”定义外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)的法规规定，申请人应提交“[a]显示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，以及现任或前任雇主出具的表明该外国人在该专业领域拥有至少五年学士后渐进工作经验的信函形式的证据。”

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。

此外，尽管法规和相关部门规章均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定中提出了审理国家利益豁免申请的框架

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。Dhanasar案指出，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]授予国家利益豁免，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) 总体而言，豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证将有利于美国。[2]

二、分析

A. 持有高等学位的专业人士成员

为表明申请人持有合格的高等学位，申请必须附有“ [a]显示外国人拥有美国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，以及现任或前任雇主出具的表明该外国人在该专业领域拥有至少五年学士后渐进工作经验的信函形式的证据。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

记录包括与申请人作为护肤技师、美容师、研究员和讲师经历相关的雇佣证明信，以及她在巴西[已隐去]人文科学学院获得的会计学士学位副本和成绩单。她还提交了两份学术评估报告，两份报告均认定上述学位等同于美国会计学士学位。

如上所述，8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的高等学位定义和8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)的法规语言均要求学士后经验须“ 在该专业领域 ”。在此，申请人的学士学位属于会计专业，但其雇佣证明信表明其经验在美容领域。此外，申请人已声明她打算在美国继续从事美容领域工作。[3] 获得学位或同等经验本身并不使某人具备“ 专业 ”成员资格。所获得的知识还必须具有作为进入特定事业领域的现实先决条件的性质。见Matter of Shin, 11 I&N Dec. 686 (BIA 1966)。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张她“ 打算继续担任职业与技术教育教师 ”，且该职业的入门级学历为学士

[1] 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

[2] 关于该三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

[3] 申请人主张她打算“ 在美国继续在我美容专业知识领域工作，特别是头发、面部和身体美学。此外，我打算继续在我专业知识领域进行科学研究，并向化妆品专业人士提供培训…… ”此外，外籍工人移民申请表格I-140的第5部分和第6部分（“ 关于申请人的附加信息 ”和“ 关于拟从事就业的基本信息 ”）均将申请人的“ 职业 ”和“ 职位名称 ”列为“ 护肤专家 ”。

学位。然而，申请人未证明她在会计领域拥有至少五年学士后渐进工作经验，以构成该专业领域高等学位的同等学历。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)和8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。她也未证明其会计学士学位是进入其拟从事的美容领域事业（无论是作为护肤研究员、沙龙经营者还是“ 职业与技术教育教师 ”）的现实先决条件。因此，记录支持审理主任的认定，即申请人未证明其符合持有高等学位的专业人士成员的资格。

B. 特殊能力

在驳回申请时，审理主任认定申请人仅满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)项下的执业执照标准。经审查案卷，我们认定申请人亦满足官方学术记录标准和十年工作经验标准。4 参见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)和(B)。因此，申请人已提交证明文件，满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类初步证据中的至少三类。然而，通过提供至少三类初步证据满足最低要求本身并不足以确立申请人符合特殊能力分类的要求。5 因此，审理主任必须进行最终实质审查，分析申请人的成就并权衡全部证据，以初步判断这些成就是否确立其特殊能力，且是否符合“ 显著高于科学、艺术或商业领域通常所具备的专业水平 ”。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

C. 国家利益豁免

尚待确定的剩余问题是，申请人是否已确立豁免工作邀请要求（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。在I-140表（外籍劳工移民申请）上，申请人提供了以下信息：

第5部分——关于申请人的补充信息

第3.a项 职业：皮肤护理专家

第6部分——关于拟议雇佣的基本信息

第1项 职位名称：皮肤护理专家
第2项 SOC代码：39-5094

4 申请人来自巴西 的毕业证书和学校记录足以满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)项下的标准。此外，其来自___和I I的雇佣证明信足以满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)项下的十年工作经验标准。
5 审理人员还必须考虑证据的质量。在分析的第二部分，审理人员在为最终实质审查而整体考虑申请时，应综合评估证据。审理人员必须判定申请人是否以优势证据证明其具备显著高于科学、艺术或商业领域通常所具备的专业水平。参见6 USCIS Policy Manual F.5(B)，https://www.uscis.gov/policy-manual。

第3项 工作的非技术性描述：为面部和身体提供皮肤护理治疗，以改善个人外貌。

关于其拟议事业，申请人最初提交了一封信函，其中称：“ 我打算继续在美国从事我专业领域的美容工作，特别是头发、面部和身体美学。此外，我打算继续在我专业领域进行科学研究，并为美国的美容专业人士提供培训…… ”

针对审理主任的证据请求（RFE），申请人提供了一份“ 专业计划与陈述 ”，进一步描述了其拟议事业：

我的重点是继续我在美容领域的皮肤护理教师和研究员职业生涯，致力于美容与美学行业内新疗法和新设备的研究与开发。我还计划继续根据我自己研究的发现撰写科学文章，并在我领域的重要研讨会、工作坊和其他活动上进行展示，帮助在我行业的其他专业人士中传播知识和创新疗法。此外，我计划在美国开设并扩展我自己的美容沙龙品牌，名为I I，运用我所开发的技术，并为美国工人创造就业机会[sic]。此外，我将开设一家美容与美学实验室，在美国进行研究和学习，并提供专业培训，以提升美国工人的技能和知识。

为了在美国进行研究，我在佛罗里达州_ I创办了我自己的美学与美容实验室和学校。我计划开展新疗法、新技术和新设备的研究，目标是改进美学疗法，甚至创造新疗法。

[我]于2018年7月创办了 一家美容沙龙……在沙龙里，我打算将部分时间用于管理业务，实施各种面部和身体疗法，其中许多是我自己开发的。我还计划通过在其他地点开设更多沙龙来扩展业务和品牌。

我与 other partners 一起在佛罗里达州l I创办了我自己的美学与美容实验室和学校。我们的宗旨是汇集该地区美学行业的高素质专业人士，提供各种面部和身体治疗技术的专业课程。在I I，我将作为讲师与……专业人员一起工作，教育和培训其他美学和美容专业人士如何应用市场上可用的高端技术，例如我自己开发的技术。

我提议继续向由年轻专业人士、专业同行、学生、客户和普通民众等组成的受众传播我的知识。我将作为讲师和演讲者参加学术和专业活动，如大会、展会、研讨会、专题讨论会等，就与我专业领域相关的主题教育各类人群。

1. 拟议事业的实质价值和国家重要性

第一项要件侧重于申请人拟从事的具体事业。在驳回申请的裁决中，审理主任认定申请人未证明其拟议事业具有实质价值和国家重要性。审理主任称申请人“ 未提交拟议事业的详细描述 ”或“ 证明拟议事业将具有潜在预期影响的书面证据 ”。我们撤销审理主任关于申请人未提供其拟议事业详细描述的认定。上述“ 专业计划与陈述 ”中的信息充分描述了其在美国的拟议工作。6 此外，尽管审理主任的裁决提到申请人提交了“ 一份意见书和一份商业计划 ”，但未对其中任何一份文件进行分析。

在上诉中，申请人主张审理主任的裁决忽视了她为满足Dhanasar第一项要件而提交的其他证据，包括同事的多封支持信、行业报告、她撰写的科学文章，以及与其创办l I和I I相关的商业文件。我们同意申请人的主张，即其证据未在审理主任的裁决中得到适当考虑。审理人员必须充分解释驳回签证申请的理由，以便申请人有公平机会对该裁决提出异议，并使我们有机会进行有意义的 appellate review。参见8 C.F.R. § 103.3(a)(l)(i)；另参见Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定裁决必须充分解释驳回动议的理由，以使被申请人有有意义的机会在上诉中质疑该裁定）。在此，审理主任的裁决未充分处理随申请提交或为回应RFE而提交的证据。

审理主任应分析申请人的证据，以判定其拟议事业在美容领域是否具有国家或全球影响、是否有雇用美国工人的显著潜力，或其他重大积极经济效应。如果审理主任认定申请人的

6 申请人表示，其拟议事业至少有一部分将涉及在其领域培训他人以及为客户提供面部和身体治疗。虽然这些事业具有实质价值，但案卷并未确立教授培训课程和为其沙龙客户提供服务会影响美容领域或更广泛的美学行业，而非仅限于其学员和沙龙客户。因此，在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人拟议的教学工作及其打算为其沙龙客户提供的服务不符合Dhanasar框架第一项要件的“ 国家重要性 ”要素。同样，在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。

证明文件不符合Dhanasar第一项要件的要求，其裁决应讨论其证据的不足之处并充分解释不符合资格的理由。

2. 有能力推进拟议事业

第二项要件将关注点从拟议事业转向申请人。7 案卷包括她的简历、学术记录、美容认证和执照、已发表和已展示的作品以及企业设立文件。此外，申请人提供了推荐信，描述她在美容学和美学方面的专业知识以及她过去在这些事业中的成功记录。审理主任的决定称，申请人基于其提交的“ 一封意见信 ”、“ 一份商业计划 ”、“ 行业报告 ”和商业“ 通信 ”满足Dhanasar的第二项要件，但未充分解释该认定的理由。因此，我们撤销审理主任关于此问题的认定。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。如果审理主任认定申请人的文件不满足Dhanasar的第二项要件，其决定应讨论其证据中的不足之处并充分解释不符合资格的理由。

3. 权衡各项因素以确定豁免对美国的好处

第三项要件要求申请人证明，总体权衡而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。申请人对审理主任补件通知的答复主张，美学医学是一个不断增长的市场，对她的工作有显著需求，且她的技能和专业知识将有助于其领域和整体社会福利。虽然审理主任的决定列出了“ 一封意见信 ”、“ 一份商业计划 ”、“ 行业报告 ”和商业“ 通信 ”，但该决定未提及申请人在Dhanasar第三项要件下提供的其他支持信和行业报告，也未讨论她在答复补件通知时提出的论点。如果审理主任认定申请人的文件不满足此项要件，其决定应处理她的所有论点和证据，并解释对每个权衡因素给予的相对裁量权重。

III. 结论

我们撤销审理主任的决定，并将此事项发回重审以进一步审查并作出新决定。发回重审后，审理主任应审查迄今提交的所有证据，进行最终实质审查以判定申请人是否有资格被归类为具有特殊能力的人员，并分析申请人的证据以确定她是否满足Dhanasar框架中规定的全部三项要求。审理主任可要求提供其认为与新决定相关的任何额外证据。

7 若申请人的拟议事业涉及教授培训课程和服务其沙龙的客户，如果审理主任认定这些活动不具有更广泛的影响、雇用美国工人的重大潜力或其他实质性积极经济效应，因而并非具有国家重要性，则审理主任无需判定申请人是否已证明她处于有利地位以推进其拟议的教学工作和客户服务。此外，如果审理主任基于申请人拟议的研究认定其满足Dhanasar的第一项要件，则审理主任在此项要件下的分析应侧重于申请人是否处于有利地位以推进其拟议的研究和开发工作。这包括申请人在学术和专业活动中拟议的演讲活动，以传播其科学发现。

命令：审理主任的决定被撤销。此事项发回重审，以按照上述分析进行进一步程序并作出新决定。

8