JUN162022_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：21110114 日期：2022年6月16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（高级学位、特殊能力、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，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。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要求的工作邀请、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以及一份书面论证意见，主张她有资格获得国家利益豁免。

在这些程序中，申请人有责任证明其符合所寻求移民福利的资格。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，并将此事项发回重审，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 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人士。由于该分类要求个人的服务由美国雇主寻求，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) 属于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，将潜在地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利，且其在美国的科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(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)项关于外国人在美国的科学、艺术、专业或商业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，加上在专业领域至少五年的逐步晋升经验，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专业水平的专长程度。

专业指该法第101(a)(32)条所列的职业之一，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。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 的法规规定了证明特殊能力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 (AAO 2016) 中为国家利益豁免申请裁定制定了框架。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] 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，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

[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本质上属于裁量性质）。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦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努力中的成功记录；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，以致值得放弃劳工证程序。在每种情况下，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。[2]

二、分析

A. 持有高级学位的专业人士

在否决申请时，审理主任未处理申请人作为持有高级学位的专业人士的资格。为表明申请人持有符合条件的高级学位，申请必须附有“ [显示外国人拥有美国高级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“ [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信函形式的证据，显示外国人在该专业领域拥有至少五年学士学位后的逐步晋升经验。 ”

申请人提交了她在巴西的大学的文凭，但未提供列出其课程的“ 官方学术记录 ”。她还提交了 Silvergate Evaluations 的学历评估，该评估得出结论，她持有外国“ 相当于美国经认证高等教育机构经济学学士学位 ”的学历。该学历评估模糊地提及申请人课程的年数和课程性质，但未表明具体的

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

她完成的课程或她的学业学分时数。申请人未提供列明其课程学习的大学成绩单，这削弱了学术评估的证据价值。根据我们的裁量权，如果某人的外国教育评估意见与其他信息不一致或在任何方面存疑，USCIS可对该评估不予采信或给予较低权重。3 由于申请人未提供来自[已隐去]的官方学业记录，申请人未能证明评估人在得出结论时审查了哪些课程学习，因此该评估在本案中价值甚微。
此外，申请人来自[已隐去]的文凭列有两个日期：2014年1月14日（“ 授予经济学理学学士学位 ”）和2014年12月17日（“ 授予其本文凭，使其享有全部法律权利和特权 ”）。审理主任应评估记录以确定申请人从[已隐去]毕业的实际日期。在确定申请人的毕业日期后，审理主任应考虑其从毕业之后至提交申请之时的渐进工作经验。4 关于申请人在其专业领域五年学士后渐进工作经验，她必须在提交申请时证明该经验。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

审理主任的决定未处理申请人缺少来自[已隐去]的列明其课程学习的“ 官方学业记录 ”的问题，未认定其文凭是否等同于美国学士学位的外国同等学历，也未分析申请人是否已证明在提交申请时在其专业领域具有至少五年学士后渐进工作经验。因此，审理主任应考虑这些问题并确定申请人是否有资格作为持有高级学位的专业人士成员。

B. 特殊能力

申请人未作出任何陈述表明其有资格被归类为具有特殊能力的个人。5

C. 国家利益豁免

有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。在I-140表格上，申请人最初表示她打算担任“ 财务经理 ”，职位描述如下：“ 通过分析财务信息以预测商业、行业或经济状况，为投资决策提供信息。汇编、分析和报告数据以解释经济

3 见 Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)；另见 Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)。
4 本案中的I-140表格（外籍工人移民申请）于2019年3月25日提交。
5 寻求特殊能力分类的申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类初始证据中至少三类的文件。然而，通过提供至少三类初始证据满足最低要求本身并不确立申请人符合特殊能力分类的要求。在分析的第二部分，审理人员应在对申请进行整体最终实质审查时综合评估证据。审理人员必须确定申请人是否以优势证据证明其专业水平显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的水平。见6 USCIS Policy Manual F.5(B), https://www.uscis.gov/policy-manual。

现象并预测市场趋势，应用数学模型和统计技术。”申请人的初始提交包括其ETA-750B表格（外籍人士资格声明），其中指明其美国雇主为[已隐去]，其职业为“财务经理”。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提供了一份2021年5月的“专业声明”，讨论其工作经历和在美工作计划：

2018年，我决定移居美国，将我的专业知识贡献给美国金融领域。……我加入了[已隐去]，一家位于[已隐去]州佛罗里达州[已隐去]的室内设计公司。作为财务经理，我负责处理组织的财务交易、分析财务报告并监控投资活动。我还制定了有效策略以提升组织的财务绩效，并识别商业机会以增加收入。

2020年4月，我被聘为[已隐去]的FP&A（财务规划与分析）经理，[已隐去]是一家[已隐去]财务咨询公司，我保留该职位至今。该公司专注于通过流程标准化和自动化以及实施[已隐去]项目，为其客户提供高效率和盈利能力。

自加入公司以来，我一直直接与美国最大的客户之一[已隐去]医疗服务公司合作……我目前担任[已隐去]整合角色，与[已隐去]工作流程合作，实现中央数据报告的自动化，这是一个用于返利报告的VBA和Access项目。

申请人进一步主张，她计划“通过让美国公司采用能够使其扩大运营并创造更多就业机会的策略，为整体美国经济做出贡献。”此外，她表示：“现在比以往任何时候都更重要的是，通过COVID-19危机，我将有机会直接服务于需要财务重组的公司，帮助它们从因持续疫情而遭受的严重经济影响中恢复。”由于申请人为[已隐去]及其客户[已隐去]的工作是在提交申请之后才实现的，因此不能确立其在提交申请时的资格，故无助于证明其符合Dhanasar框架中规定的要求。6

6 本案申请于2019年3月25日提交，申请人负有举证责任证明在提交申请时符合所请求福利的资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)（规定“国会不意图使因受益人当时不符合资格而被适当驳回的申请，在日后受益人可能根据新的事实情况变得符合资格时获得批准”）。此外，申请人不得对申请进行实质性变更以使有缺陷的申请符合USCIS要求。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

1. 拟议事业的实质价值和国家重要性

Dhanasar的第一项重点在于申请人拟从事的具体事业。在驳回申请的决定中，审理主任认定申请人未证明其拟议事业的国家重要性。

在上诉书面论证意见中，申请人主张她已按优势证据标准证明了其拟议事业的国家重要性，且审理主任的决定有误，因为其“ 适用了更严格的证明标准 ”。关于本案的证明标准，申请人必须以优势证据证明其符合所寻求福利的每项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。换言之，申请人必须证明其主张“ 更有可能 ”或“ 可能 ”为真。为确定申请人是否已履行优势证据标准下的举证责任，USCIS不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明力和可信度）。Id. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

审理主任的决定正确处理了申请人关于Dhanasar先例决定之前我们的非先例决定的论点。申请人所引用的非先例决定未作为先例公布，因此对USCIS审理人员在未来的裁决中不具有约束力。见8 C.F.R. § 103.3(c)。非先例决定将现行法律和政策适用于个案的具体事实，并可能因程序记录中的证据、所考虑的问题以及适用的法律和政策而有所区别。在此，申请人未证明本案申请的事实与那些非先例决定中的事实相类似。

此外，审理主任正确认定，申请人关于“ 美国STEM专业人员短缺 ”和“ COVID-19期间业务连续性 ”的论点不足以证明其作为财务经理的拟议事业具有国家重要性。例如，申请人声称其拟议事业因STEM专业人员短缺而具有国家重要性，我们对此不予采信。在此，申请人未能证明其拟议事业将影响或显著缓解所称的国家短缺。此外，合格工人短缺问题由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。同样，审理主任的决定正确指出，“ COVID-19疫情在提交申请时并不存在，因此在此不能予以考虑。 ”参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

申请人主张，审理主任的决定在称其与7[已隐去]存在“ 先前雇佣 ”关系方面有误。此外，申请人主张，审理主任的决定忽略了[已隐去]大学[已隐去]教授出具的专家意见书，该意见书系为支持其事业的国家重要性而提交。我们同意申请人的主张，即其证据在审理主任的决定中未获适当考虑。审理官员必须充分解释拒绝签证申请的理由，以便申请人有公平机会对该决定提出异议，并使我们有机会进行有意义的 appellate review。参见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)；另参见Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定决定必须充分解释拒绝理由，以使被申请人有有意义的机会对上诉裁定提出质疑）。

7[已隐去]是申请人现任雇主的客户。[已隐去]但我们注意到，申请人在两家公司的工作均晚于申请提交之日。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

在此，审理主任的决定未充分处理随申请提交的证据或回应补件通知（RFE）时提交的证据。

审理主任应分析申请人的证据，以确定其拟议事业在财务管理领域是否具有国家或全球影响、是否有雇用美国工人的重大潜力，或其他重大积极经济效应。如果审理主任认定申请人的文件不符合Dhanasar第一项要件中的国家重要性要求，其决定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. 处于有利地位推进拟议事业

关于Dhanasar第二项要件，审理主任认定“ 申请人更有可能处于有利地位推进该事业。 ”然而，该决定未指明证据，也未充分解释该认定的依据。

3. 权衡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对美国有益。申请人对审理主任补件通知的回应主张，美国本土财务经理存在短缺，她将“ 为美国公司提供独特的财务贡献 ”，并且“ 存在不允许她居住在美国以提供其技能和专业经验的機會成本 ”。虽然审理主任的决定充分处理了申请人的劳动力短缺论点，但未对其余论点作出回应。如果审理主任认定申请人的文件不符合本项要件，其决定应处理其所有论点和证据，并解释对每项权衡因素给予的相对决定权重。

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。发回重审时，审理主任应审查迄今提交的所有证据（包括上诉时提交的主张和文件），确定申请人是否有资格被归类为持有高级学位的专业人士，并分析申请人的论点和证据，以确定其是否满足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。

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。