JUN212021_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：12458465 日期：2021年6月21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和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的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）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。

虽然我们在上诉中进行重新审查，但我们认为本案发回重审是适当的，因为审理主任的决定不足以供审查。为符合国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合本法第 203(b)(2)(A) 条规定的分类资格，即作为高等学位专业人士或具有特殊能力的个人。就目前记录而言，记录未能确定申请人是否符合 underlying 第二优先移民分类的资格。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合 underlying EB-2 签证分类的资格（着重号为原文所加），即作为科学、艺术或商业领域的高等学位专业人士或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邀请要求符合国家利益。

本法第 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，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，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) 项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

本法第 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。如果专业通常要求博士学位，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) 的法规规定了证明具有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，虽然本法或相关法规均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 中设定了审理国家利益豁免申请的分析框架。1 Dhanasar 指出，在确立 EB-2 资格后，USCIS 可行使自由裁量权，2 在满足以下条件时授予国家利益豁免。

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 授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

第一项条件，即实质性价值和国家重要性，聚焦于外国人拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。

第二项条件将焦点从拟议事业转向外国人本人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，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；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项条件要求申请人证明，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：鉴于外国人的资格性质或拟议事业，外国人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，美国是否仍将从外国人的贡献中受益；以及外国人的贡献所涉及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。3

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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或具有特殊能力的个人。

申请人随表格 I-140 申请于2018年8月提交的信函称，其基于学术背景和渐进专业经验的结合符合高等学位专业人士的资格。该信函还称，申请人另寻求作为“ 其专业领域具有特殊能力的专业人士 ”的分类。

申请人坚持认为其已确立作为高等学位专业人士的资格。具体而言，其称“ 根据贵方[补充证据请求（RFE）]信函，USCIS认定[申请人]为持有高等学位的专业人士。 ”在上诉中，申请人再次称“ 移民局已批准申请人符合所请求的作为持有高等学位的专业人士分类的资格。 ”然而，与申请人的主张相反，审理主任的决定和 RFE 均未就申请人是否符合高等学位专业人士资格、或另作为具有特殊能力个人的资格作出认定。

3 关于这三项条件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

相反，审理主任对 Dhanasar 框架进行了分析，而未首先确定申请人是否符合 underlying EB-2 签证分类的资格。

B. 国家利益豁免

剩余问题是申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证符合国家利益。审理主任的决定未就申请人是否满足 Dhanasar 分析框架的第一项条件作出认定。4

三、结论

基于上述理由，我们将申请发回重审，由审理主任首先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性认定。如果审理主任认定申请人符合所请求分类的资格，则其应适当适用 Dhanasar 分析框架的全部三项条件，以确定申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

裁定：审理主任的决定被撤回。本案发回重审，以便按照上述分析进行进一步程序并作出新决定。

4 在上诉中，申请人称：“ 由于移民局在补证通知（RFE）中以及移民局拒绝决定中均未质疑该要件的满足情况，申请人推定移民局已默示认可拟议事业具有实质价值和国家重要性，尽管移民局本应在移民局拒绝决定中明确分析该要件。 ”