JUN292023_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：27439633 日期：2023年6月29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（国家利益豁免）

申请人是一名投资与财务顾问，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免。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驳回了该申请，认定虽然申请人有资格作为持有高级学位的专业人士获得EB-2分类，但记录未能证明其有资格并基于自由裁量权理应获得国家利益豁免。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将撤销审理主任的决定，并将该事项发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

I. 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员。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

高级学位是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，加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇专业水平的专长程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交文件

满足六类证据中至少三类。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇专业水平的专长程度。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2分类的资格，则必须进而证明其理应获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关部门规章均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可基于自由裁量权3授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

II. EB-2分类

申请人最初主张作为具有特殊能力的人员的资格。由于审理主任认定其有资格作为持有高级学位的专业人士，她未评估其作为具有特殊能力的人员的资格。根据下述讨论，在发回重审时，审理主任在作出新决定时应重点关注后者。

A. 持有高级学位的专业人士

审理主任认定申请人持有金融学士学位，且这足以确立其作为持有高级学位的专业人士的资格。本办公室不同意，并根据下述分析撤销审理主任的结论。

申请人提交了其文凭和成绩单的妥善翻译副本，来自~管理大学，显示其在完成四个学期学习后完成了管理技术员课程。记录中的一份“ 教育、培训与经验评估 ”得出结论，该文凭相当于在美国经认证的学院或大学攻读金融理学学士学位的一年学术学习。该评估随后将该文凭与申请人在财务管理方面的培训和工作经验相结合，得出结论其持有美国经认证高等教育机构金融学士学位的外国同等学历。

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认这一两部分审理方法在具有特殊能力的外国人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

然而，规章的明文规定表明，高级学位同等学历必须包含单一的学士学位，不得以经验替代教育或组合较低的教育资历。规章要求五年逐步提升的经验须在“ [美国]学士学位或外国同等学位 ”之后。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

此外，在引入EB-2规章时，前移民与归化局（INS）解释称“ 拟议规则未提供允许仅凭经验替代学士学位或高级学位的程序。 ”拟议规则《基于就业的申请》，56 Fed. Reg. 30703, 30706（1991年7月15日）。针对利益相关方的意见，INS审查了《1990年移民法》并认定拟议规章符合国会意图。INS指出：

[该法]及其立法历史均明确表明，为符合第三类专业人士资格或具有等同于第二类高级学位的经验，外国人必须至少拥有学士学位。

INS最终规则《基于就业的申请》，56 Fed. Reg. 60897, 60900（1991年11月29日）（着重号为原文所加）。因此，高级学位专业人士必须至少拥有美国学士学位或单一外国同等学位。

在此，该评估指出申请人的学位不等同于美国学士学位，且认定其持有美国学士学位的外国同等学历是基于教育、培训和经验的组合。因此，记录未能确立申请人作为高级学位专业人士的资格。

B. 具有特殊能力的人员

如上所述，审理主任在其决定中未评估申请人作为具有特殊能力的人员的资格。在发回重审时，审理主任应考虑申请人是否满足其最初主张的8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下的三项标准。如果她认定其满足该三项标准，审理主任必须随后考虑证据整体，以评估申请人是否被认可为在其领域具有显著高于通常所遇专业水平的专长程度。在这样做时，审理主任应考虑（除其他因素外）申请人的教育和认证是否高于记录中书面证据所表明的其职业最低标准。此外，由于审理主任在其补件通知或驳回决定中未涉及这些问题，她应通过在有需要时发出第二份补件通知，给予申请人机会以解决与标准和最终实质审查相关的证据缺陷。

IV. 国家利益豁免

审理主任在其决定中认定申请人不符合资格，且在其他方面不应获得国家利益豁免。然而，其决定缺乏根据Dhanasar分析框架三项要件对证据的任何分析。审理人员必须充分解释驳回签证申请的理由，以使申请人有公平机会对该决定提出异议，并使本办公室有机会进行有意义的 appellate review。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，以使答复人有有意义的机会在上诉中质疑该裁定）。在发回重审时，审理主任应以与下述分析一致的方式考虑所有证据，并在新决定中阐明其分析。

A. 实质价值和国家重要性

第一项要件，即重大价值和全国重要性，聚焦于个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。在判断拟议事业是否具有全国重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889.

审理主任认定申请人的拟议事业既具有重大价值又具有全国重要性，但未提供分析或解释这些结论背后的推理。由于审理主任在其决定中完全没有指明申请人拟议事业的性质，因此不清楚她是如何认定其重大价值和全国重要性的。

申请人表示，其拟议事业是继续为其现任雇主担任财务和投资顾问，重点服务于来自拉丁美洲的富裕人士。他提交了若干篇关于美国财富管理和外国直接投资的文章。我们同意，该证据足以表明申请人向寻求在美国投资的外国客户提供财富和财务管理建议的拟议事业具有重大价值。

关于其拟议事业的全国重要性，申请人主张，其拟议工作的潜在预期影响将带来美国的就业创造和经济增长，超出对其拟服务的客户的直接影响。发回重审时，审理主任应评估记录中是否包含关于申请人拟议事业的足够细节以支持这些主张。此外，在评估申请人的主张及为支持这些主张而提交的证据时，审理主任应牢记，必须证明的是申请人具体拟议事业的全国重要性，而非财富和财务管理整个领域的全国重要性。再者，审理主任必须在其决定中阐明其推理。

B. 处于有利于推进拟议事业的良好位置

第二项要件将焦点从拟议事业转向个人。为判断其是否处于有利于推进拟议事业的良好位置，我们考虑的因素包括但不限于：其教育背景、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。Id. at 890.

在其决定中，审理主任将推荐信和申请人的学位列为支持该项要件的已提交证据。我们注意到，这并不构成记录中关于其处于有利于推进拟议事业位置的全部证据。此外，尽管

审理主任列举了上述因素，但她并未依据这些因素分析证据，而仅提供了结论性陈述。发回重审时，审理主任应考虑为支持申请人推进其拟议事业能力而提交的所有证据，包括其进一步培训的证据和专家意见信，并阐明该证据是否表明其处于有利于推进其事业的良好位置。

C. 权衡之下豁免是否有利

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证要求对美国有利。在进行此分析时，我们可评估如下因素：鉴于个人资格或拟议事业的性质，其获得工作邀请或取得劳工证是否不切实际；即使假设存在其他合格的美国工人，美国是否仍将从其贡献中受益；以及对其贡献的全国利益是否足够紧迫，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起来确立：权衡之下，豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证要求对美国有利。Id. at 890-91.

审理主任在其决定中认定，申请人未提交支持Dhanasar框架该项要件的书面证据。发回重审时，审理主任应评估申请人关于该标准的论点，包括在上诉中提出的论点，并判断记录是否支持这些论点并确立豁免工作邀请要求对美国有利。

裁定：审理主任的决定被撤销。本案发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。