MAR242022_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：20492203 日期：2022年3月24日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（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，以及针对此EB-2分类所附工作要求国家利益豁免。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，申请人主张其符合国家利益豁免的资格。

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。本法第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人士。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。

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……符合条件的移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或

因其在科学、艺术或商业方面具有特殊能力，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福祉，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、艺术或商业领域的特殊能力指显著高于该科学、艺术或商业领域通常所具备的专业知识水平。

专业指本法第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入门最低要求的职业。

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]官方学术记录，显示该外国人拥有美国学士学位或外国同等学位，以及来自现任或前任雇主的信函形式的证据，显示该外国人在该专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进工作经验。”

为证明作为具有特殊能力人士的资格，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，尽管法规和相關法规均未定义“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框架

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。1 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2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(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。关于这三项要件的详细阐述，参见同上，第888-91页。

二、分析

基于下述理由，我们撤回审理主任的以下结论：申请人已证明1) 其为高等学位专业人士，以及2) 其拟从事的事业满足Dhanasar分析下的第一项要件。

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基础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人士。

记录证明申请人持有相当于美国机械工程学士学位的外国学位。如上所述，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)的法规要求提供“ 美国学士学位或[]外国同等学位，以及来自现任或前任雇主的信函形式的证据，显示该外国人在该专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进工作经验 ”的文件。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份翻译的“ 就业记录 ”，涵盖申请人担任公司总裁的十年就业经历，并列明其“ 职责 ”如下：

- 监督公司资源
- 监督销售目标的实现
- 执行业务战略以促进公司的成长和发展

审理主任应确定申请人是否充分证明了其在其专业即机械工程领域拥有“ 至少五年学士学位后的渐进工作经验 ”。

如果审理主任认定申请人未证明其为高等学位专业人士，则应考虑其是否为具有特殊能力的人士。

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, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

B. 拟从事的事业

在Dhanasar中，我们认定申请人必须明确“ 该外国国民拟从事的具体事业 ”。在表格I-140，外籍劳工移民申请中，申请人提供了以下信息：

第5部分——关于申请人的附加信息

第11项. 职业：机械工程师

第6部分——关于拟从事就业的基本信息

第1项. 职位名称：申请人将此部分留空

第2项. SOC代码：17-2141 3

第3项. 工作的非技术性描述：在规划和设计工具、发动机、机器及其他机械功能设备方面履行工程职责。

在美国劳工部就业与培训管理局表格ETA 750 Part B，外籍劳工就业证明申请中，申请人还在第6栏列明“ 机械工程师 ”为其寻求工作的职业。

申请人通过律师在初始支持信中表示，“ [他]在美国的职业计划是继续在跨国公司从事[机]械[工]程工作，就涉及在美国和国外开发不同制造和工程项目的国家和跨境合同提供不可或缺的指导。 ”

针对审理主任的补证通知（RFE），申请人提供了一份“ 职业计划与陈述 ”，表明除担任机械工程师外，他还将作为一名企业家。申请人就其拟从事的事业提交了一份商业计划，表明其控股公司“ 为建筑行业提供项目设计与开发服务 ”，此外还“ 向批发和转售商销售瓷砖、卫浴设备（水龙头、洗手台、马桶）和厨柜 ”。然而，申请人必须在提交申请时即确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(12)；Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45, 49（Comm'r 1971）。此外，补证通知的目的是获取信息，以澄清在提交申请之时是否已确立所寻求利益的资格。参见 8 C.F.R. § § 103.2(b)(1)、103.2(b)(8)、103.2(b)(12)。申请人不得为使其有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。参见 Matter of Izummi，22 I&N Dec. 169, 176（Assoc. Comm'r 1998）。如对最初的批准请求作出重大、实质性的变更，申请人必须提交新的申请，而不是寻求批准一项没有记录事实支持的申请。

3 该标准职业分类（SOC）代码 17-2141 对应机械工程师这一职业。参见 https://www.onetonline.org/link/summary/17-2141.00（最后访问日期：2022年3月24日）。

因此，审理主任应考虑申请人在补证通知答复中提供的信息，是对最初描述的拟从事事业提供了更多具体说明，还是就该拟从事事业提出了一套新的事实，而这对国家利益豁免的资格具有实质性影响。参见 Matter of Michelin Tire Corp.，17 I&N Dec. 248（Reg'l Comm'r 1978）；另参见 Dhanasar，26 I&N Dec. at 889-90。

在裁定个人是否符合国家利益豁免资格时，我们必须依据具体的拟从事事业，以根据 Dhanasar 分析确定：(1) 该事业是否既具有实质性价值又具有国家重要性，以及 (2) 该外籍人士是否处于有利地位以推进该事业。

C. Dhanasar 分析

如果审理主任认定申请人就其在拟从事的美国事业（一项）提供了前后一致且充分的信息，且该事业既是作为企业家又是作为机械工程师，则其必须分别考虑每一项事业。我们注意到，在 Dhanasar 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所在领域产生更广泛的影响。Id. at 893。

III. 结论

基于上述理由，我们将该申请发回重审，由审理主任重新考虑申请人是否 1) 符合 EB-2 分类资格，即国家利益豁免案件中的门槛性裁定，2) 就其拟从事事业提供了充分且前后一致的信息，以及 3) 已确立豁免所需工作邀请、进而豁免劳工证是否将符合国家利益。审理主任可要求提供其认为与重新裁定相关的任何补充证据。

裁定：审理主任的决定予以撤回。本案发回重审，以按照上述分析进行进一步程序并作出新的决定。