MAY092022_04B5203 · 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：20617693 日期：2022年5月9日

对内布拉斯加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，即作为持有高等学位的专业人士或作为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)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明其符合具有特殊能力的个人的资格。

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。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将该事项发回重审，由审理主任采取进一步行动并予以考虑。

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作为在科学、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，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

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，即持有高等学位或其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、文化或教育利益或福祉，且其服务在

科学、艺术、专业或商业领域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]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定包含以下相关定义：

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科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的规定列出了证明具有特殊能力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证据的文件。

此外，尽管该法和相关法规均未界定“ 国家利益 ”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请的分析框架。1 Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情2批准国家利益豁免，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由此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件，即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。

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批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向外国国民本人。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：个人的教育背景、技能、知识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，豁免工作邀请要求及由此豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于外国国民的资格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；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该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，豁免工作邀请要求及由此豁免劳工证要求将有利于美国。3

二、分析

在初次提交时，申请人声称其是“ 语言学领域的学位专业人士 ”。4 此外，申请人说明了其各种工作和职位，并提供了支持性文件。审理主任签发了补件通知（RFE）并指出：

申请人已提供官方学术记录，显示该外国人有美国学士学位（或外国同等学位）。然而，未提供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具有至少五年学士学位后的渐进工作经验。因此，目前申请人不符合E21签证分类的资格。

关于申请人是否符合特殊能力分类的资格，审理主任认定其仅满足一项标准，即8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)规定的官方学术记录，且未提交任何其他标准的证据。针对审理主任的补件通知，申请人表示：

请注意，2010年，[申请人]毕业于_____外国语学院，获得语文学学士学位。如[申请人]的前雇主所确认，其拥有超过五年的学士学位后渐进管理经验。根据记录中的文件，[申请人]已证明其是持有高等学位或其同等学历的专业人士。

3 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 参见申请人在初次提交时提交的宣誓书。

此外，作为替代，USCIS应认定[申请人]在运输管理领域具有特殊能力，这证明其未来利益将达到国家级别，因此符合国家利益豁免的资格。5

在否决申请时，审理主任未处理申请人作为持有高等学位的专业人士的资格。相反，审理主任仅评估了申请人关于其作为具有特殊能力的个人资格的主张和证据。具体而言，审理主任认定申请人未证明其满足至少三项法规标准。此外，该决定未对文件进行适当分析，也未充分讨论说明申请人根据Dhanasar分析框架符合国家利益豁免的资格。

在上诉中，申请人主张其符合作为持有高等学位同等学历的专业人士的资格以及国家利益豁免的资格。申请人未进一步主张其作为具有特殊能力的个人的资格。6

A. 持有高等学位的专业人士

为符合专业人员（member of the professions）资格，个人必须满足“《移民与国籍法》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历为进入该职业最低要求的职业。”8 C.F.R. 204.5(k)(2)。7 此外，为证明个人持有高级学位，申请必须附有“[a]显示该外籍人士持有美国高级学位或外国同等学位的官方学业记录。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“[a]显示该外籍人士持有美国学士学位或外国同等学位的官方学业记录，以及由现任或前任雇主出具的证明该外籍人士在该专业领域具有至少五年渐进式学士后经验的信件形式的证据。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

审理主任的决定未判定申请人的职业是否符合专业人员资格。此外，审理主任未认定申请人来自[已隐去]外国语学院的“学士文凭”是否符合学士学位的外国同等学历。而且，审理主任未查明申请人的就业是否反映该专业领域至少五年的渐进式经验。因此，审理主任未裁定申请人是否为持有高级学位的专业人员。

5 申请人声称满足另外三项标准。
6 参见，例如，Matter of M-A-S-, 24 T&N Dec. 762, 767 n.2 (BIA 2009)；Rizk v. Holder, 629 F.3d 1083, 1091 n.3 (9th Cir. 2011)（认定未在书面论证意见中提出的问题视为放弃）。
7《移民与国籍法》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。”

B. 国家利益豁免

下一个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。尽管该决定概述了Dhanasar的三项要求，但审理主任未处理申请人的主张和文件。相反，审理主任认定，由于申请人未证明“符合《移民与国籍法》第203(b)(1)(A)条第二优先类别的资格，USCIS将不会作为自由裁量事项授予国家利益豁免。”在未依照Dhanasar先例决定所确定的因素对证据进行适当评估的情况下，审理主任的认定存在错误。

III. 结论

为满足国家利益豁免的要求，个人必须首先符合 underlying EB-2 签证类别的资格。因此，我们将申请发回重审，由审理主任考虑申请人是否满足作为持有高级学位的专业人员分类的资格要求。此外，审理主任应适当适用Dhanasar分析框架的全部三项要求，以裁定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。因此，我们将该事项发回重审，以进一步考虑记录，包括上诉中提交的主张和文件，并作出新的决定。

命令：审理主任的决定被撤销。该事项发回重审，以按照上述意见进行进一步程序，并作出新的决定；如该决定不利，应certify至本处复审。