NOV252020_01B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：8421718 日期：2020年11月25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）

申请人是一家武术服装公司的创始人和首席执行官（CEO），寻求作为持有高等学位的专业人士的第二优先移民分类，以及对此EB-2分类所附工作要求（即工作邀请要求）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

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，主张其有资格作为持有高等学位的专业人士获得EB-2分类，并有资格根据Dhanasar框架获得国家利益豁免。

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（de novo review），我们将把该事项发回重审给审理主任以采取进一步行动和审议。

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的外国人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，即属于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，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面的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]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项中关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

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。

此外，虽然法规和相關法规均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请的标准框架。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）可作为裁量事项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，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

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本质上属于裁量性质）。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转移到该外国国民。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。在进行这一分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国国民资格的性质或拟从事的事业，该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，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

A. 持有高等学位的专业人士

为表明个人是持有高等学位的专业人士，申请必须附有“ [a]显示该外国人拥有美国高等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“ [a]显示该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，以及来自现任或前任雇主的信函形式的证据，表明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。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。审理主任的决定未分析申请人来自___ _____ ___大学的“ 管理学学士学位 ”（2006年）或其随后在其专业领域的经验，以就是否符合持有高等学位的专业人士资格作出认定。

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将符合国家利益。

1. 拟从事事业的实质性价值和国家重要性

关于其根据Dhanasar第一项要件的资格主张，申请人表示，作为~---------~的CEO，其拟从事的事业涉及“ 通过其品牌l l开发和商业化其自有专有且独特的柔术服装品牌 ”。他声称其“ 正在美国开发柔术服装制造设施，这将不仅

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

提高公司运营和品牌曝光的成本效益，而且必将通过创造就业和可观的税收为美国带来显著经济利益。”此外，申请人表示其计划参与“政府资助的社会项目，通过柔术教学，聚焦于青少年体育教育、反欺凌、女性自卫、预防家庭暴力、预防自杀、整体健康与保健，以及为社区最弱势成员提供的其他项目。”

为评估申请人的拟从事事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“潜在前瞻性影响”的证据。审理主任的决定认定申请人已满足Dhanasar的第一项要件，但未指明该认定所依据的证据。4

2. 处于有利地位以推进拟从事的事业

作为Dhanasar第二项要件的证据，申请人提供了与其公司相关的文件，包括公司章程、内部规章、股票证书、加利福尼亚州公司注册文件、营业执照、税务证书、美国公司所得税申报表、商业租赁协议、设施照片以及产品信息。他还提供了推荐信，讨论其创业成功、其服装的质量以及对其公司产品的兴趣。此外，申请人还提交了成就与表彰证书、与其公司相关的媒体报道、其产品的宣传材料、潜在投资者的来信、分销协议以及一份详细的商业计划。虽然审理主任的决定提到了推荐信，但并未对信件内容进行适当分析，也未对根据Dhanasar框架该项要件提交的其他证据进行充分讨论。5

3. 权衡各项因素以确定豁免对美国是否有利

关于Dhanasar先例决定第三项要件，申请人主张，由于其创业技能和知识、商业经验、对柔术领域的影响、作为公司首席执行官的关键作用、创新产品以及劳工证的不适用性，他符合豁免资格。审理主任的决定列出了USCIS在确定

4 尽管申请人的陈述反映其有意扩展其服装公司并服务其社区，审理主任仍应考虑申请人是否已提交充分信息和证据，以证明其拟议事业的前景影响达到国家重要性水平。在Dhanasar案中，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领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在本案中，审理主任应考虑记录是否显示申请人的拟议事业足以超越其公司及其运营范围，从而在与国家重要性相称的层面上对武术服装行业或柔术运动产生更广泛影响。此外，审理主任应考虑记录是否证明申请人拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或为我国带来其他重大积极经济影响。

5 审理主任的决定还错误地陈述称，“证据未显示潜在客户和投资者对受益人及其工作有任何具体兴趣。”然而，记录中包含申请人商业伙伴、客户和潜在投资者的来信，使审理主任的认定有误。审理主任的决定在上述陈述中以及决定的其他地方还错误地将申请人称为女性。除分析推荐信的具体内容外，审理主任还应考虑申请人在Dhanasar第二项要件下提供的所有证据。

在权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证是否对美国有利，但并未评估申请人就这些因素提出的主张和证据。相反，审理主任的决定不当认定，由于申请人未满足Dhanasar框架的第二项要件，因此他也不符合第三项要件。6 在未按照Dhanasar先例决定所确定因素对证据进行适当评估的情况下，审理主任关于第三项要件的裁定存在错误。

III. 结论

因此，我们将该申请发回重审，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士进行分类的资格要求。此外，审理主任应适当适用Dhanasar分析框架的全部三项要件，以裁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。

命令：审理主任的决定被撤销。本案发回重审，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，应认证至本处供复审。

6 审理主任的决定称：“ 由于[申请人]未证明其如何处于有利地位[sic]以推进该事业，或证明其贡献等同于[sic]成功记录，权衡结果不支持豁免工作邀请要求。 ”