NOV302023_06B5203 · 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：28951290 日期：2023年11月30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）

申请人是一名销售经理，寻求以拥有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。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，认定记录未能证明申请人作为自由裁量事项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进行重新审查。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，并将此事发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

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 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士。本法第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水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类类别的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 满足

1 如果这些类型的证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

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具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则其必须随后证明其作为自由裁量事项应获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 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）可以作为自由裁量事项3，在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 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。

二、EB-2 分类

在其初始申请中，申请人寻求以拥有高级学位的专业人士身份或作为具有特殊能力的个人进行分类。审理主任根据申请人来自 I I 的官方学术记录以及教育资历评估认定，申请人持有美国经认证学院或大学的市场营销学士学位的外国同等学历。4 然而，审理主任未通过评估申请人学位后工作经验的证据来完成该分析，也未就其是否符合 EB-2 分类资格得出结论。根据下文，本办公室认定申请人不符合高级学位专业人士的资格。

记录显示，申请人的学士学位于2015年9月14日授予。因此，为确立其作为高级学位专业人士的资格，记录必须显示其在该日期之后在销售和市场营销领域获得了五年逐步提升的工作经验。此外，由于申请人必须在提交申请时确立所请求福利的资格，2021年10月19日之后获得的工作经验证据将不予

2 USCIS 此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力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属自由裁量性质）。

4 该教育评估依据申请人在市场营销领域的教育和工作经验的组合得出结论，并未认定申请人的学位本身等同于美国学士学位。由于条例要求“ 美国学士学位或外国同等学位 ”之后须有五年逐步提升的经验，且不允许以较低学位与工作经验的组合作为学士学位的同等学历，该评估不能证明申请人持有美国学士学位的外国同等学历。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。尽管如此，文凭和成绩单，连同美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）全球教育电子数据库（EDGE）中关于巴西教育体系和资历的信息，www.aacrao.org/edge，证明申请人持有美国经认证学院或大学的社会传播与市场营销学士学位的外国同等学历。

考虑。8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), (12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。在此，申请人提交了两封描述其销售经理经验的信函。第一封来自 I I，称其自2011年12月1日至2016年6月16日全职受雇，即其学士学位授予后约9个月。第二封信来自 I I，称其自2016年7月18日至2019年6月6日全职受雇，即约2年11个月。两封信合计显示，申请人拥有约3年8个月的学士学位后销售经理工作经验。因此，它们不能证明申请人作为拥有高级学位的专业人士的资格。

关于申请人作为具有特殊能力的个人的资格，本办公室注意到，审理主任在发出证据请求（RFE）时，仅指出与其作为高级学位专业人士资格证据有关的缺陷，并未寻求与其特殊能力有关的进一步证据。审理主任在其决定中也未处理申请人作为具有特殊能力的个人的资格。发回重审时，审理主任应评估申请人关于 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 证据标准的初始主张和证据。如果证据不足以确立资格，审理主任应发出 RFE，说明证据缺陷并为申请人提供回应机会。

三、国家利益豁免

申请人提议担任一家公司的首席执行官，该公司将向其他公司提供零售销售培训课程。他提交了该公司的商业计划书，显示其打算雇用四名员工。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar 分析框架的第一项要件，即实质价值与国家重要性，侧重于该个人提议从事的具体事业。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，本办公室考虑其潜在的前景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

尽管审理主任认定申请人的拟议事业满足Dhanasar分析框架的第一项要件，但我们注意到其并未包含任何解释该结论的分析。事实上，审理主任并未对事业的实质价值作出认定，而尽管该决定列出了一封推荐信以解释其关于该事业具有国家重要性的结论，该决定却未解释该信中何种内容导致了该结论。根据8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)的规定，官员在作出驳回决定时必须阐明驳回的具体理由。在此，审理主任缺乏对拟议事业实质价值的分析及结论，且缺乏对其国家重要性的分析，未能表明其已适当权衡证据并适用了适当的法律标准。因此，我们撤销审理主任关于第一项要件的结论。

发回重审时，审理主任应审查案卷记录并认定其是否表明申请人的拟议事业具有实质价值，并阐明其作出该

认定的理由。此外，审理主任应考虑案卷记录是否亦表明拟议事业具有国家重要性。在这样做时，审理主任应牢记，我们寻求的是申请人拟从事的具体事业的更广泛影响，而非申请人拟从事的整个领域或行业的潜在预期影响。此外，由于申请人打算开办并经营一家企业，审理主任应考虑证据是否表明该企业具有“雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性的积极经济效应，尤其是在经济萧条地区。”Id. at 890。此外，审理主任应考虑拟议事业——开办并管理一家提供销售培训服务的公司——是否在其领域内可能具有国家甚至全球影响，或因其更广泛的影响而具有国家重要性。在作出决定时，审理主任应阐明案卷证据为何支持或不支持该事业的国家重要性。5

B. 处于有利地位以推进拟议事业

Dhanasar分析框架的第二项要件将焦点从拟议事业转向个人。为认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：其教育背景、技能、知识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。

在此，审理主任认定申请人并非处于有利地位以推进其拟议事业。但其分析包含事实错误以及适用了错误法律标准和要求的若干情形。例如，审理主任认定案卷中的推荐信表明申请人是一名熟练的销售人员，但未表明其“已将该领域影响至重大意义的程度”。“重大意义的贡献”一词亦在审理主任的第二项要件分析中被使用。6 发回重审时，在将申请人在其领域的工作经验作为Dhanasar分析框架第二项要件下应考虑的众多因素之一进行评估时，审理主任应考虑该经验是否表明申请人在其既往销售和创业经验中具有“成功记录”。

此外，该决定提及申请人的“研究成果”，以及“信息技术界”是否正在应用这些成果。由于申请人并非研究人员且未在信息技术领域工作，发回重审时，审理主任应聚焦于申请人作为企业家和零售销售培训师是否处于有利地位以推进其拟议事业。

5 我们注意到，该决定在评估为支持Dhanasar分析框架第二项要件而提交的证据时包含了更适合在第一项要件下考虑的分析。例如，审理主任将申请人的拟议事业与Dhanasar博士拟议的教学事业进行比较，更适合用于分析该拟议事业是否具有国家重要性。
6 该短语在8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(v)中作为与另一类别——杰出能力个人——相关的证据标准之一的一部分使用，因此不适用于本申请。

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将有利于美国。在进行此分析时，我们可评估如下因素：鉴于个人资格的性质或拟议事业，其获得工作邀请或取得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从其贡献中受益；以及对其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起来确立：权衡之下，豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证将有利于美国。Id. at 890-91。

发回重审时，审理主任应考虑并评估申请人关于该项要件的主张，包括在上诉中提出的主张，以认定权衡之下，豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证是否符合美国国家利益。

命令：审理主任的决定被撤销。本事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。