OCT062022_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：22642819 日期：2022年10月6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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名医疗器械行业的企业家，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士和具有特殊能力的人员，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请，认定申请人未能证明豁免所要求的工作要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。在上诉中，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。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，我们将撤销审理主任的决定，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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需另行证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士之外国人或具有特殊能力之外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，其属于持有高级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

在预期上实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益，或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(B) 豁免工作要求——

(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)项关于外国人科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第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：

高级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内逐步提升的经验，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、艺术或商业方面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。

专业指该法第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进入该职业最低要求的职业。

除8 C.F.R. § 204.5(k)(2)提供的“高级学位”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]显示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，以及现任或前任雇主出具的证明该外国人在该专业领域拥有至少五年学士学位后逐步提升经验的信件形式的证据。”

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明作为具有特殊能力人员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Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请框架。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1授予国家利益豁免，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推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求（因而豁免劳工证）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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在预期影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向外国国民。为确定其是否处于有利地位推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、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。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于外国国民资格的性质或拟议事业，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，美国是否仍将从外国国民的贡献中受益；以及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。在每种情况下，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。2

二、分析

A. 持有高级学位的专业人士

在驳回申请时，审理主任未处理申请人作为持有高级学位的专业人士的分类资格。要符合专业人士资格，个人必须满足“ 该法第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进入该职业最低要求的职业。 ”8 C.F.R. 204.5(k)(2)。3 此外，为表明个人持有高级学位，申请必须附有“ [a]官方学术

1 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。
2 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 该法第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。 ”

记录，显示外国人拥有美国高级学位或外国同等学位。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“[a]显示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，以及现任或前任雇主出具的证明该外国人在该专业领域拥有至少五年学士学位后逐步提升经验的信件形式的证据。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

审理主任的决定未表明申请人的职业——医疗器械行业企业家——是否符合专业人士资格。此外，审理主任未认定申请人来自[已隐去]的“ Titulo de Bacharel ”学位是否为美国学士学位加上至少五年专业领域逐步提升经验的外国同等学历。

发回重审后，审理主任应首先确定申请人作为企业家的职业是否属于专业人士范畴。若是，审理主任应考虑申请人的“ Titulo de Bacharel ”学位是否等同于美国学士学位并随后在专业领域具有至少五年的渐进工作经验。若审理主任认定申请人不属于高等学位专业人士，则应继而确定申请人是否符合下文所述的特殊能力个人资格。

B. 特殊能力

审理主任的决定未涉及申请人是否符合特殊能力个人分类资格。4 申请人主张具备资格，并提交了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)项下五项监管标准的证明文件。5 其还依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)规定提供了可比证据。

发回重审后，审理主任应审查证据并确定申请人是否满足上述特殊能力个人分类的至少三项初始监管标准。若是，审理主任应继而进行最终实质审查，以认定申请人是否已达到显著高于特殊能力分类通常所遇专业水平的专长程度。

C. 国家利益豁免

尚待确定的剩余问题是，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。关于其拟从事的事业，申请人在提交时提交了一份签署声明，表明其打算“ 继续运用我作为医疗器械行业商人的专长和知识

4 寻求特殊能力个人分类的申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类初始证据中至少三类的证明文件。然而，通过提供至少三类初始证据满足最低要求本身并不确立申请人符合特殊能力分类的要求。在分析的第二部分，审理人员应在进行最终实质审查时整体评估证据。审理人员必须确定申请人是否以优势证据证明其在科学、艺术或商业领域具有显著高于通常所遇水平的专长程度。参见6 USCIS Policy Manual F.S(B), https://www.uscis.gov/policy-manual。

5 申请人未主张符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)项下执照标准的资格。

行业，特别是在医疗设备的清洁和灭菌方面，通过在美国作为企业家经营。”他进一步表示：“我向医疗专业人员提供的服务可提供最佳质量的护理，他们所依赖的设备是无菌的，可随时使用。”此外，申请人主张：

我在美国的职业计划是与需要我的专业知识、多年经验和丰富专长的医疗器械公司、美国诊所和医院合作。我打算继续实施巧妙的策略，同时与专业同行保持良好关系，并识别任何商业机会……此外，我对巴西医疗器械行业的直接了解将对任何寻求与巴西及整个拉丁美洲公司建立跨境伙伴关系的美国医疗保健公司大有裨益。”

1. 拟从事事业的实质价值和国家重要性

关于Dhanasar框架的第一项要件，审理主任发出了补件通知（RFE），要求申请人就其拟从事事业的实质价值和国家重要性提供进一步信息和证据。作为回应，申请人表示：

申请人的事业是创建一家医疗保健和生物技术公司，从事开发用于医疗设备分析和患者监测的硬件和软件技术。申请人已在佛罗里达州成立、组建并注册了I_____I，并从事监督：(1)医疗设备硬件的开发和制造；(2)开发利用人工智能的计算机化维护管理系统软件，用于在患者护理期间对医疗设备进行自动化动态调整；(3)医疗设备硬件的维护和校准服务；以及(4)用于医疗保健研究的医疗数据分析。申请人是I_____I的首席执行官，管理公司的运营。
申请人的回应包括表明其于2021年1月成立了I_____I的文件。由于申请人对I_____I的成立、组建和注册发生在提交申请之后，因此不能确立其在提交时的资格，故无助于其证明符合Dhanasar框架规定的要求。本案申请于2019年1月14日提交，申请人负有举证责任证明在提交时具备所请求福利的资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)；另见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)（规定“国会不意图使因受益人当时不符合资格而被适当拒绝的申请，在受益人日后可能根据新的事实情况符合资格时获得批准”）。此外，申请人不得对申请进行实质性变更以使有缺陷的申请符合USCIS要求。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

在拒绝申请时，审理主任列举了申请人的部分证明文件，并称“证据不能确立拟从事事业具有实质价值”，且“该事业不

符合Dhanasar框架第一项要件的国家重要性要素。”然而，该决定未包含对申请人证据的适当分析，也未充分讨论说明申请人为何未在提交时证明资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)。审理人员必须充分解释拒绝签证申请的理由，以便申请人有公平机会对该决定提出异议，并使我们有机会进行有意义的行政上诉审查。参见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拒绝理由，以使被申请人有有意义的机会在上诉中质疑该裁定）。在此，审理主任的决定未充分处理随申请提交或回应补件通知时提交的证据。

审理主任应分析申请人的证据，以确定其拟从事事业是否同时具有实质价值和国家重要性。若审理主任认定申请人的证明文件不符合Dhanasar第一项要件的要求，其决定应讨论证据的不足之处并充分解释不符合资格的理由。

2. 有能力推进拟从事事业

关于Dhanasar的第二项要件，审理主任认定“基于记录中的证据，申请人符合该要件。”然而，该决定未指明证据，也未充分解释该认定的依据。

3. 权衡因素以确定豁免对美国的利益

关于Dhanasar先例决定的第三项要件，审理主任的决定称申请人的“实验室文件、许可协议和其他公司材料”未能“确立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。”然而，审理主任的决定未充分处理申请人在初始提交时及回应补件通知时提交的论点和证据。若未对Dhanasar第三项要件所确定的因素进行适当评估，审理主任对该要件的裁定存在错误。若审理主任认定申请人的证明文件不符合该要件，其决定应处理申请人的所有论点和证据，并解释对每项权衡因素给予的相对裁量权重。

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 签证分类的资格。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等学位的专业人士或特殊能力个人的分类资格要求。此外，审理主任应适当适用Dhanasar分析框架的全部三项要件，以确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。据此，我们将此事项发回重审，以进一步考虑记录（包括上诉时提交的主张和证明文件），并作出新的决定。审理主任可要求提供其认为与新决定相关的任何额外证据。

裁定：审理主任的决定被撤销。本案发回重审，以便按照上述分析进行进一步程序并作出新的决定。