OCT172022_03B5203 · 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：22685327 日期：2022年10月17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，作为持有高等学位的专业人士和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给予国家利益豁免。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，也未能证明豁免所需的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。

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……合格移民，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

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。

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：

高等学位指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位，加上至少五年该专业的渐进式经验，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) 条所列的职业之一，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] 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，以及由现任或前任雇主出具的证明外国人拥有至少五年学士后该专业渐进式经验的信件形式的证据。”

为证明作为具有特殊能力的个人的资格，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，尽管该法和相关法规均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定中提出了裁决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）可酌情2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以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请要求从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，侧重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，我们考虑其潜在的预期影响。

第二项要件将重点从拟从事的事业转移到外国国民本人。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、技能、知识以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，豁免工作邀请要求从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，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

如上所述，确立国家利益豁免资格的第一步是证明符合 underlying 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个人。在初次提交时，申请人在其附信中表示，他“ 寻求基于航空工程特殊能力在 EB-2 国家利益豁免类别下获得移民分类 ”。尽管申请人声称他符合“ 至少四项标准 ”，但其附信仅主张符合三项标准的资格：8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 下的官方学术记录、8 C.F.R. §

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 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。
3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

204.5(k)(3)(ii)(B) 下的 10 年全职经验，以及 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F) 下的对成就和重大贡献的认可。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人坚持其作为具有特殊能力的个人的资格，并主张符合相同的三项标准。此外，申请人表示：

[他] 持有墨西哥 [原文如此] 的航空航天工程 [原文如此] 美国学士学位同等学历。他还拥有超过二十年的研究生 [原文如此] 渐进式经验。因此，她 [原文如此] 持有高等学位，并符合根据 8 C.F.R. 204.5(k) 持有高等学位的外国人的资格。

记录显示，申请人列出了支持其主张的证据，引用了其学位和成绩单的副本、教育评估以及工作经验文件。4 在驳回申请时，审理主任引用了《移民与国籍法》及关于持有高级学位专业人士的法规，并称“ 记录中的证据未显示申请人获得了[原文如此]美国高级学位或同等外国学位，或美国学士学位或同等外国学位。 ”然而，审理主任并未处理申请人的具体主张和证据，也未解释为何这些文件未能证明申请人具备作为持有高级学位专业人士成员的资格。

A. 持有高级学位的专业人士成员

为符合专业人士成员的资格，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同等外国学位为进入该职业最低要求的职业。 ”8 C.F.R. 204.5(k)(2)。5 此外，为表明个人持有高级学位，申请必须附有“ [一份]官方学术记录，显示该外国人持有美国高级学位或同等外国学位。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“ [一份]官方学术记录，显示该外国人持有美国学士学位或同等外国学位，以及现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，显示该外国人在该专业领域具有至少五年逐步累积的学士后工作经验。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

鉴于上述情况，审理主任应首先确定申请人的职业是否属于专业人士成员。若是，审理主任随后应考虑申请人的学位是否符合学士学位同等外国学位并随后在该专业领域具有至少五年逐步累积工作经验的资格。若审理主任认定申请人不是高级学位专业人士，则应继而确定申请人是否符合特殊能力个人的资格。

4 尽管申请人在补证通知（RFE）回复中声称其在墨西哥获得学士学位，但记录中所含证据涉及委内瑞拉。
5 《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. 特殊能力

在驳回申请时，审理主任认定申请人符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)项下关于官方学术记录的标准以及8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)项下关于执业执照或认证的标准，并认定申请人不符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)项下关于10年全职工作经验的标准以及8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)项下关于因成就和重大贡献而获得认可的标准。

如上所述，记录未显示申请人在初次提交时或在回复审理主任的补证通知时主张符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)项下执业执照或认证标准的资格。然而，审理主任认定申请人满足了该标准，却未说明其评估了哪些证据（如有），也未充分解释其就该标准作出认定的理由。相反，该决定仅称“ 申请人提交了足以满足该标准的证据。 ”在发回重审时，鉴于申请人从未主张符合该标准的资格，审理主任应确定申请人是否满足执业执照或认证标准。此外，审理主任应审查申请人在上诉中提出的论点，并决定是否满足了任何其他标准。若申请人满足三项标准，审理主任随后应进行最终实质审查，以认定申请人是否达到了显著高于特殊能力分类通常所遇专业水平的专业程度。

C. 国家利益豁免

审理主任确实认定，尽管申请人不符合Dhanasar案的第一和第三项要件，但其满足了第二项要件。在发回重审时，审理主任应审查申请人在上诉中提出的论点和证据，并决定是否满足了任何其他Dhanasar要件。

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了作为持有高级学位专业人士成员或作为特殊能力个人分类的资格要求。此外，审理主任应正确适用Dhanasar分析框架，以认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。因此，我们将该事项发回重审，以进一步考虑记录（包括上诉中的主张）并作出新决定。

命令：审理主任的决定被撤销。该事项发回重审，以按照上述分析作出新决定。