SEP012021_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：17772822 日期：2021年9月1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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士以及作为具有特殊能力的个人，并寻求对此基于就业的“ EB-2 ”分类所附带的职位邀请要求给予国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）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，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但其未能证明豁免所要求的职位邀请、并因此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。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将该事项发回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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为在科学、艺术或商业方面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职位邀请要求符合国家利益。

本法第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，即持有高级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) 职位邀请的豁免——

(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。

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。

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的个人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，尽管本法或相关法规均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中为国家利益豁免申请确立了裁决框架。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）可作为裁量事项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既具有实质性价值又具有国家重要性；(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，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，即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

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裁量性质）。

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，豁免职位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：鉴于外国国民资格的性质或拟从事的事业，外国国民获得职位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。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免职位邀请要求并因此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，即作为高级学位专业人士或作为具有特殊能力的个人。

A. 持有高级学位的专业人士

为表明个人是持有高级学位的专业人士，申请必须附有“ [证]明外国人拥有美国高级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“ [证]明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学位后专业领域渐进工作经验的信函形式的证据。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

申请人提交了一份文凭，表明其于2014年在巴西[已隐去]获得法学学士学位，以及一份来自[已隐去]的评估，将该学位等同于美国学士学位。由于申请人未证明其拥有美国高级学位或外国同等学位，其必须证明其还拥有至少五年学士学位后专业领域的渐进工作经验。

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

记录中包含一封来自巴西州军事警察办公室的信函，确认申请人自2008年1月3日至2018年9月5日期间受雇于其[已隐去]警察营，届时其经总司令批准获得为期两年的“ 因私事请假 ”。根据该文件，申请人在专业领域的学士学位后工作经验，自其学位于2014年4月8日授予之日起计算，共计四年零五个月，因此未达到 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B) 所要求的五年学士学位后工作经验。我们进一步注意到，该信函仅说明申请人在受雇于[已隐去]警察营期间所担任的职位。其未具体说明其履行的职责或其在每个职位上花费的时间，也未充分解释其工作经验如何具有渐进性。

尽管申请人持有等同于美国学士学位的外国学士学位，但其未能证明在提交Form 1-140时已在其专业领域具备至少五年的学士学位后渐进工作经验。140.4 因此，我们撤回审理主任关于申请人符合持有高级学位的专业人士成员资格的认定。

B. 特殊能力

申请人随I-140表格提交的信函明确表示，其同时寻求以特殊能力个人身份进行分类，即"在执法领域具有显著高于通常水平的专业知识程度"。申请人指出其符合特殊能力个人六项监管标准中的五项，并提供了与8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)、(B)、(C)、(D)和(F)各项标准相关的证据。审理主任的决定未涉及申请人是否满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)六项监管标准中至少三项，以及是否达到特殊能力分类所要求的专业知识水平。5 因此，我们将此事发回重审，由审理主任进一步审议。

C. 国家利益豁免

申请人在I-140申请表及支持文件中将其拟从事的事业确定为"军事教官"，并在为支持申请而提交的个人陈述中表示，其打算"继续作为军事教官运用[其]在执法领域的专业知识和技能"。他指出"军事教官是前任和现任军人，被认可在其专业领域技能娴熟，能够培训新兵和退伍军人"。他进一步指出，其专业背景为"国家安全、要人护送、军事训练、危机管理和公共安全"，并打算"在美国社区、工作场所、学校或任何需要[其]专业技能、知识和专长的其他地方增强公共安全"。

4 I-140表格于2019年6月6日提交。申请人外国雇主于2019年5月15日出具的信函表明，申请人自2018年9月5日起从其职位休事假，该假期将持续至2020年9月5日。关于申请人在其专业领域五年的学士后渐进式工作经验，其必须在提交申请时证明该经验。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。
5 在证据请求中以及再次在上诉中，审理主任错误地指出，由于申请人已证明其为高级学位专业人士，因此无需评估有关申请人所主张特殊能力的证据。

审理主任认定对拟从事事业的初始描述不充分，并发出证据请求（RFE），要求提供更多细节和证据。作为回应，申请人表示其拟从事的事业自初始提交以来已发生变化。他表示打算继续其作为警察的职业生涯，并最终成为边境巡逻官员，此外还担任警察和其他执法人员的教官。据申请人称，其主要目标是在科罗拉多州或马里兰州成为州警，并最终在成为美国公民后申请边境巡逻探员的工作。

然而，申请人不得为使其有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。申请人并未按要求提供支持其作为军事教官的拟从事事业的额外证据，而是以一项涉及三个方面的全新拟从事事业（担任警察、担任警察教官以及最终担任边境巡逻探员）回应证据请求，其中 none 涉及与军事教学相关的职责。由于寻求国家利益豁免的申请人必须根据Dhanasar框架的第一项要件证明其拟从事事业的重大价值和国家重要性，将该事业的性质从关于担任军事教官的模糊主张变更为积极在警察队伍中服役并最终成为美国边境巡逻队成员，对豁免资格具有重大影响。审理主任在分析Dhanasar框架第一项要件时，错误地依据了申请人新的拟从事事业，即警察、警察教官和边境巡逻探员。

我们注意到，Dhanasar框架的第一项要件侧重于个人拟从事的具体事业，而非该事业所属整个领域的重大价值和国家重要性。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，在发回重审时，审理主任应首先考虑申请人是否在其回应要求提供此类证据的证据请求时，对拟从事的军事教学事业提供了充分的细节描述。如果审理主任认定记录中包含关于申请人具体拟从事事业的充分信息，则其应根据Dhanasar框架分析为支持申请人作为军事教官的拟从事事业而提交的证据，以确定其是否有资格获得国家利益豁免。由于回应审理主任证据请求时提交的拟从事事业构成重大变更，其在作出该认定时不应考虑该证据。

III. 结论

基于上述理由，我们将申请发回重审，由审理主任重新审议申请人是否有资格获得EB-2分类，此为国家利益豁免案件中的门槛性认定。审理主任可要求提供其认为与新认定相关的任何额外证据。

命令：审理主任的决定被撤回。此事发回重审，以按照上述分析进行进一步程序并作出新决定。