SEP242020_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：9433790 日期：2020年9月24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）

申请人是一名机械工程师，寻求第二优先移民分类，即作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（job offer requirement）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（Director）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，申请人提交了补充文件及一份书面论证意见（brief），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（remand）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（exceptional ability）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，即属于持有高等学位或同等学历的专业人士之成员，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，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求之外国人。

(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)的规定包含以下相关定义：

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内逐步递进的经历，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，尽管法规和相关条例均未界定“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的分析框架。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（endeavor）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) 总体权衡，豁免工作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。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该外国国民。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：

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 (Aug. 28, 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。

个人的教育、技能、知识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，总体权衡，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格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；即使假设存在其他合格美国工人，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及对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起来表明，总体权衡，豁免工作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，以及由现任或前任雇主出具的证明信，表明该外国人在该专业领域拥有至少五年学士学位后逐步递进的经历。 ”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~----------~的机械工程学位或其后续在其专业领域的经历，以认定其是否符合持有高等学位的专业人士资格。

B. 国家利益豁免

剩余问题是申请人是否已证明豁免工作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，申请人表示其寻求在l I担任“ 高级机械工程师 ”，该公司是“ 一家总部位于佛罗里达州的公司，专门提供与I !加工行业相关的机械工程服务。 ”他主张其拟从事的事业涉及为上述行业以及I I
I工业环境的客户提供咨询。申请人进一步表示，其工作旨在“ 有效

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

执行和管理 ” 0s的机械工程~项目。此外，申请人解释称，其拟从事的工作包括 “ 通过咨询服务支持0s的客户，其中他将就各种需要实施复杂机械工程概念和工具的主题和项目传授其宝贵的专业知识和技术诀窍。 ”

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。4 然而，审理主任的决定未就申请人是否满足Dhanasar分析框架的第一项要件作出认定。

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，申请人提交了其学历证明、专业培训证书以及D公司的商业计划文件。他还提供了推荐信，讨论其工作经历及其对公司服务的兴趣。虽然审理主任的决定简要提及了推荐信和培训证书，但未对信件内容进行适当分析，也未对依据Dhanasar框架该项要件提交的证据进行充分讨论。

3. 权衡因素以确定豁免对美国之利益

关于Dhanasar先例决定第三项要件，申请人主张，由于其职业为多种美国产业提供利益、我国工程师预计短缺，以及其在机械工程领域的经验和专长，他符合豁免资格。审理主任的决定列出了USCIS在判断整体上豁免职位邀请要求（并因此豁免劳工证）是否对美国有利时可考虑的五项因素，但未就申请人的论点和证据与这些因素的关系进行评估。相反，审理主任的决定错误地认定，由于申请人未满足Dhanasar框架第二项要件，因此他也不符合第三项要件。在未依照Dhanasar先例决定所确定的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等学位专业人士分类的资格要求。此外，审理主任应适当适用Dhanasar分析

4 尽管申请人的陈述反映其有意向其公司客户提供有价值的机械工程咨询服务，审理主任应考虑申请人是否提交了充分的信息和证据，以证明其拟议事业的预期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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。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未来客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响.__ ___.....,,,---_____ _.._产业。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，或为我国提供其他重大积极经济影响。

框架，以裁定申请人是否已证明豁免职位邀请要求（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。

命令：审理主任的决定予以撤回。本案发回重审，以按照上述意见进行进一步程序，并作出新决定；如该决定不利，应将其移送至本机构进行审查。