APR042024_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：30646279 日期：2024年4月4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）

申请人是一名电气工程研究人员，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民类别所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准对所需工作邀请（因而对劳工证）的豁免。

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符合国家利益豁免的资格。此事现依据 8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题重新审理（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审理，本办公室将撤回审理主任的决定，并将此事发回重审，以作出与下述分析一致的新决定。

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合所依据的EB-2签证类别的资格，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。

一旦申请人证明其符合EB-2资格，其随后必须证明其值得对工作邀请要求给予“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“ 国家利益 ”一词，但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，USCIS可作为酌情事项 [1] 批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 拟议事业兼具实质价值和国家级重要性；(2) 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

[1] 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院以及第三巡回法院在一份未公布决定中的意见，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

申请人于2013年在 获得电气与计算机工程博士学位。2016年，他开始在 巴基斯坦工作，先担任助理教授，后自2022年起担任副教授。同样在2022年，他开始为l I在沙特阿拉伯工作，先担任远程顾问，后担任研究科学家。申请人的研究涉及无线通信、网络安全以及用于医疗保健的人工智能工具。申请人于2023年3月提交了本申请。

在上诉中，申请人称：“ 本案决定令人极为困惑，实质上语无伦次。……除简单列举部分证据外……几乎未对记录中的证据进行任何讨论，且几乎没有作出任何解释。 ”对审理主任决定的审查显示，其论述在Dhanasar国家利益框架的三个要件之间来回跳跃，主要由关于该框架的背景陈述构成，而非描述申请人的证据以及对证据强弱所需的分析。

审理主任作出了若干结论，但未解释记录中的证据如何导致这些结论。例如，审理主任称：“ 拟议事业具有实质价值，但不具备Dhanasar框架第一要件所要求的国家级重要性。 ”该决定未对Dhanasar第一要件作进一步的实质讨论。在决定的其他部分，审理主任简要列举了记录中的部分材料，但未进一步讨论所提交的任何证据，也未解释其如何满足或未满足Dhanasar框架的要求。

在补件通知中，审理主任认定申请人已证明其符合持有高级学位的专业人士类别的资格。在否决通知中，审理主任未经进一步阐述即称：“ 申请人未能证明其符合所请求的类别资格。 ”

审理主任必须说明否决的具体理由。参见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)。在本案中，否决通知未以足够详细的程度指明否决理由，以使申请人有机会提交实质性上诉以适当应对任何否决理由。因此，本办公室将发回重审，以便审理主任就该申请作出更详细、更连贯的决定。

由于初次决定的责任在于审理主任，本办公室不会在此首次审理该申请。尽管如此，本办公室对记录的审查提出了值得关注的问题。一项事业可能因其在特定领域内具有国家甚至全球影响而具有国家级重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。这些影响可能是经济性的，但不必如此。Dhanasar中的申请人以“ 美国在这一研发领域的进展的潜在重要性 ”的证据证明了其拟议事业的国家级重要性。因此，在考虑申请人的拟议事业是否具有国家级重要性时，审理主任不应仅局限于创造就业等经济因素。

正如申请人所指出，USCIS政策手册规定了“ 针对科学、技术、工程或

数学（STEM）领域高级学位人士的具体证据考量因素。”参见6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(2)。这些规定并不保证STEM研究人员符合国家利益豁免资格，也不减轻申请人的举证责任，但值得关注和考虑。

申请人称其寻求在l I获得终身教职轨副教授职位，或在其他地方获得“非常相似的职位”。在回应补件通知时，申请人称其申请了l I的职位，其次申请了l I
I的职位。[2] 审理主任必须考虑申请人是否已证明l I
任何其他美国大学已表示有兴趣以该I I或身份聘用申请人。此类证据（或缺乏此类证据）将与Dhanasar的要求直接相关，即申请人必须考虑“……相关实体的利益”。Id. at 890。申请人主张其“拟议事业与其拟议就业是分开的”，但申请人的意思不明确；申请人不能自雇为终身教职轨助理教授。因此，缺乏来自特定雇主、寻求以与拟议事业相称的水平聘用申请人的已证明兴趣，可能构成证明申请人处于有利地位以推进该事业的障碍。

申请人已提交其作为同行评审人大量活动的证据。申请人声称“只有该领域最受推崇的研究人员才会被邀请评审其同行的工作”。申请人负有提交证据支持该主张的责任。书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不具有任何证据权重。Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)。记录显示，申请人早在2010年6月作为一年级研究生时即担任同行评审人。当时，他尚未发表任何自己的文章。申请人在如此早期阶段有记录的同行评审参与，似乎与其关于同行评审仅限于“该领域最受推崇的研究人员”的主张不一致。

申请人已证明其部分工作由美国国家科学基金会资助。并非所有政府拨款资助在国家利益框架第二要件方面具有同等说服力。具有重要意义的是，Dhanasar中的申请人“发起或是若干已获资助拨款提案的主要联系人，并且是许多拨款中唯一列名的研究人员”。Id. at 893 n.11。

审理主任的决定未指明记录中的具体缺陷，也未以其他方式解释否决的具体理由。因此，基于上述理由，本办公室将撤回审理主任的决定。

命令：审理主任的决定予以撤回。此事发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。

2 记录显示，2023年3月，申请人申请了_____的一个博士后研究员职位，而非终身轨助理教授职位。记录未显示该大学向申请人提供了该职位。申请人还向 的一位教授发送了电子邮件询问，但记录未显示申请人在那里申请了任何职位。相反，申请人表示如果该大学有合适的职位空缺，他可能会提交一份简历副本。申请人未显示发生了任何进一步的沟通。