APR102024_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：30627619 日期：2024年4月10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）

申请人是一名会计专业人士，寻求被归类为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人员。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民类别相关的职位offer要求。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可以授予此项对所需职位offer、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

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豁免所需职位offer、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将撤销审理主任的决定，并将此事发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

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基础EB-2签证类别的资格，即作为高等学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格，其随后必须证明其值得获得对职位offer要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，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 可以作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、基础EB-2类别

申请人声称有资格作为具有特殊能力的个人获得EB-2类别。寻求被归类为具有特殊能力的个人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类别的要求。在分析的第二部分，审理人员应在最终实质审查中整体考虑申请时一并评估证据。审理人员必须确定申请人是否以优势证据证明其具有显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B), https://www.uscis.gov/policy-manual。

审理主任认定申请人满足了与确立特殊能力相关的六项标准中的五项。 [2] 然而，审理主任未进行最终实质审查，因此未就申请人是否确立其为具有特殊能力的个人、从而作为该类别门槛问题有资格获得EB-2类别作出认定。本办公室还注意到，审理主任未讨论记录中的证据以及该证据如何确立申请人满足各项标准。相反，审理主任仅陈述了这些标准已满足的结论。

如上所述，通过提供至少三类初始证据满足最低要求不足以确立申请人为具有特殊能力的个人，而仅是第一步。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。程序的第二步基于对证据的全面定性分析。发回重审时，审理主任应首先分析记录中的证据是否确立与特殊能力相关的至少三项监管标准，并在必要时充分解释记录中的证据如何或如何未能确立各项标准。如果证据确实确立了至少三项标准，审理主任随后应进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明申请人被认可具有显著高于该领域通常所遇的专业知识水平，并因此作为在考虑国家利益豁免资格之前的门槛问题符合特殊能力标准。

[1] 另见 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授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

[2] 审理主任的决定未就申请人是否有资格作为具有特殊能力的个人作出裁定，而是在补件通知（RFE）中认定，由于申请人满足了六项标准中的五项，其“ 提供了充分证明以确立其有资格获得[EB-2]类别 ”。

三、国家利益豁免

关于申请人的国家利益豁免资格，审理主任认定申请人未满足Dhanasar分析框架三项要件中的任何一项。在上诉中，申请人主张审理主任忽视了为支持其申请而提交的大量证据，并因此未在否决其国家利益豁免请求时得出适当结论。

审理人员必须充分解释否决签证申请的理由，以使申请人有公平机会对该决定提出异议，并使本办公室有机会进行有意义的 appellate review。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否决动议的理由，以使答复人有有意义的机会在上诉中对裁定提出质疑）。经审查，本办公室同意申请人的主张，即审理主任的决定未适当分析所提交的证据或解释否决的理由。

关于拟议事业的实质价值和国家重要性，审理主任认定该事业两者皆无，但除称申请人的陈述不充分外，未提供分析或解释此结论背后的推理。然而，本办公室注意到，除其个人陈述外，申请人还提交了其职业计划的副本、专家意见信、推荐信以及其他书面证据，以支持其在第一项要件下的资格。审理主任应分析证据以确定记录是否充分证明该事业具有实质价值和国家重要性。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。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(1)。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在预期影响。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任应关注申请人将做什么，而非具体职业。对某一领域或地区具有广泛影响的重大潜力的事业，通常可达到具有国家重要性的水平，以确立国家利益豁免资格。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(1)。审理主任应审查记录以确定申请人是否证明其拟议事业在该领域具有产生更广泛影响的重大潜力。

如果审理主任认定申请人的文件不符合Dhanasar第一项要件的实质价值或国家重要性要求，决定应讨论证据中的不足之处并充分解释不符合资格的理由。

对于Dhanasar的第二项要件，审理主任认定申请人未处于有利地位以推进拟议事业，但未充分解释该认定的依据。在上诉中，申请人主张审理主任忽视了其学术资格、专业成就和该领域多年经验的证据，并重申其资格和推进拟议事业的承诺。尽管审理主任列出了申请人提交的文件类型并概括认定其不充分，但决定未分析这些证据或解释此类证据为何存在缺陷。

同样，审理人员必须充分说明驳回申请的理由，以便让申请人有公平的机会对该决定提出异议，并让我们有机会进行有意义的复审。参见 8 C.F.R. § 103.3(a)(l)(i)；另参见 Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786。在此，审理主任的决定未充分处理随申请提交的证据或为回应补件通知（RFE）而提交的证据。

审理主任应当分析证据，以确定申请人是否处于有利于推进拟议事业的有利地位，并应考虑为第二项要件提供的所有证据，包括申请人的学术记录、证书和培训、专家意见书以及支持和推荐信。审理主任应当分析记录的具体内容，以确定这些文件是否使申请人处于有利于推进拟议事业的有利地位。如果审理主任认定申请人的文件不符合 Dhanasar 的第二项要件，该决定应当讨论证据中的不足之处，并充分说明不符合资格的理由。

关于 Dhanasar 的第三项要件，审理主任再次认定申请人的陈述不充分，因为该陈述未附有任何证据。审理主任认定，“ 提交的证据不支持申请人的陈述，即总体权衡，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。 ”尽管审理主任在履行第三项要件的权衡分析时陈述了法律和相关考量因素，但审理主任未讨论在权衡这些考量因素时所衡量的证据。在没有对 Dhanasar 第三项要件所确定的因素进行适当评估的情况下，审理主任关于该项要件的裁定存在错误。如果审理主任认定申请人的文件不符合该项要件，该决定应当处理申请人的论点和证据，并说明对每项权衡因素所赋予的相对决定权重。

IV. 结论

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 underlying EB-2 分类的资格要求。此外，审理主任应当正确适用 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、从而豁免劳工证要求将符合国家利益。审理主任可要求提供其认为与新的裁定相关的任何额外证据。因此，我们对本案发回重审后的最终处理结果不发表意见。

命令：审理主任的决定被撤销。本案发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。