APR162021_01B5203 · 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：11283618 日期：2021年4月16日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名生物信息学专家，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移民分类所附的工作邀请要求获得国家利益豁免。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）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。

申请人提交了合并的重新开案动议和复议动议，针对审理主任的决定。审理主任即决驳回了这两项动议，称申请人“ 既未陈述有附加证据支持的新事实，也未提供相关的先例决定以供考虑，以证明基于当时记录在案的证据该决定是错误的。 ”

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将撤回审理主任的决定，并将本事项发回重审，以作出与下述分析一致的新决定。

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 underlying EB-2 签证分类的资格，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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

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，即持有高级学位或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祉，且其科学、艺术、专业或商业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]在司法部长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。

虽然本法或相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的制度框架。Dhanasar 指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，USCIS可作为裁量事项授予国家利益豁免，前提是申请人证明：(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) 总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

重新开案动议必须陈述在重新开案程序中拟证明的新事实，并须有宣誓书或其他书面证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。复议动议必须陈述复议的理由，并证明基于初次决定时记录在案的证据该决定是错误的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。不符合适用要求的动议应予驳回。8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

二、分析

审理主任于2020年1月9日否决了该申请。申请人于2020年2月4日向内布拉斯加服务中心提交了合并动议。审理主任于2020年3月9日作出了第二份决定。

在上诉中，申请人称：“2020年3月9日作出最终决定，否决了[该]申请……理由是申请人未能证明其事业符合国家利益。”这一表述未能准确描述2020年3月的决定，该决定并未处理申请的实质问题，而是仅基于认定申请人2020年2月的提交不符合重新开案动议或复议动议的要求。

申请人称：“ 由于上诉是重新审查，我们将侧重于案件事实，而非决定的法律缺陷。 ”虽然重新审查允许我们在不遵从审理主任 underlying 决定的情况下考虑问题，但上诉不能完全无视该决定。上诉人必须具体指明作为上诉依据的具体错误的法律结论或事实陈述。8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。

为直接就2020年1月的实质决定向我们提出上诉，申请人必须不迟于2020年2月11日提交上诉。[1] 申请人未在该期限内提交上诉。2020年3月的决定并未重新设定对2020年1月决定及时上诉的期限，且 underlying 申请的实质问题并未适当地提交我们进行上诉审查。

申请人未直接或具体质疑对重新开案动议的驳回。随该动议提交的大多数文件是先前提交材料（如信函）的副本，未引入任何新事实。新证据主要包括关于糖尿病的背景信息，而非针对该申请的具体事实。在上诉中，申请人未按8 C.F.R. § 103.5(a)(2)法规的要求具体说明随动议提交了何种新事实。我们认定审理主任适当地驳回了重新开案动议。但复议动议需要进一步处理。

尽管申请人的上诉几乎未直接讨论审理主任2020年3月的决定，但上诉确实包含如下主张：2020年3月的决定“ 缺乏对动议中提出的法律论证的任何……分析 ”。法律论证属于复议动议的范畴。复议动议必须陈述复议的理由，并须有相关先例决定支持，以证明该决定是基于对法律或USCIS政策的错误适用。复议动议还必须证明基于初次决定时记录在案的证据该决定是错误的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。

在本案中，与审理主任的认定相反，申请人在动议中确实引用了先例决定，具体为 Matter of Dhanasar。（申请人还引用了一份不具约束性先例效力的未公布上诉决定。）该动议还包含了长篇论证，说明为何基于该决定时记录在案的证据，2020年1月的决定是错误的。对该论证的初步审查属于审理主任的职责，而非行政上诉办公室。

由于审理主任尚未处理2020年2月复议动议的实质问题，本程序尚未成熟至我们可考虑申请人在该动议中的论证。审理主任必须至少处理申请人的主张并解释其为何存在缺陷。

命令：审理主任的决定被撤回。本事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。

[1] 参见 8 C.F.R. § § 103.3(a)(2)(i) 和 103.8(b)。