APR252024_04B5203 · 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：30559367 日期：2024年4月25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）

申请人寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附职位要求（job offer requirement）的国家利益豁免。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否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合该分类资格，且豁免所需职位要求（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。本事项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)。虽然我们在上诉中进行重新审查（de novo review），Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，但我们认定本案发回重审是适当的，因为申请人在上诉中就其符合基础EB-2签证分类的资格提供了进一步澄清。此外，本案发回重审是适当的，因为审理主任的决定缺乏对记录中证据的分析和讨论，并就申请人是否符合所请求的国家利益豁免资格得出结论性认定，不足以供审查。因此，我们将撤销审理主任的决定，并将本事项发回重审，以作出符合以下分析的新决定。

I. 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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。如果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符合资格，则其必须进而证明其值得获得对职位要求“符合国家利益”的酌情豁免。该法第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 (AAO 2016) 为国家利益豁免申请（petitions）的审理提供了框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

申请。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业（proposed endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
- 该个人处于有利地位，能够推进拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位要求和劳工证将有利于美国。

II. 基础EB-2分类

申请人主张其作为高等学位专业人士符合EB-2分类资格，因为其从I I I 的I I教育部门获得了航海科学学士学位。申请人提交了一份学历评估。此外，申请人提交了雇主信函，证明申请人拥有超过五年的专业经验。在否决决定中，审理主任指出，评估报告未说明申请人在进入大学前是否完成了高中学历，并称该课程长度为四年，但申请人的学校成绩单仅显示三个学年。在上诉中，申请人提交了新的证据，关于该课程的长度以及其完成该学位的进一步学术澄清。本案发回重审是适当的，因为这对于申请人是否充分证明其为高等学位专业人士的主张具有实质性，审理主任应审查该澄清文件。

此外，申请人表示其也符合特殊能力个人的资格。为归类为具有特殊能力的个人，申请人必须提交满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所列六类初步证据中至少三类的文件。审理主任认定申请人满足了与证明特殊能力相关的六项标准中的一项。然而，审理主任未讨论记录中关于其中两项标准的证据。申请人提交了专业协会会员资格以及从事该职业的执照或特定专业或职业的认证的证据，但审理主任表示申请人未提交这两项标准的证据。在发回重审时，审理主任应审查记录并讨论证据如何或如何不能证明申请人满足每项标准。

如上所述，通过提供至少三类初步证据来满足最低要求，不足以证明申请人为具有特殊能力的个人，而仅是第一步。一般见 6 USCIS Policy Manual, 同上, at F.5(B)(2)。该程序的第二步基于对证据的全面定性分析。在发回重审时，审理主任应首先分析记录中的证据是否证明与特殊能力相关的监管标准中至少三项，如有必要，充分解释记录中的证据如何或如何不能证明每项标准。如果证据确实证明了至少三项标准，审理主任则应进行最终实质审查（final merits determination），以决定证据整体是否表明申请人被认可具有显著高于

[1] 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (Aug. 28, 2019)（认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

该领域通常遇到的专业知识水平，并因此作为门槛问题符合特殊能力标准，然后再考虑国家利益豁免的资格。

III. 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 分析框架的三个分支（prongs）中的任何一个。在上诉中，申请人主张审理主任的决定包含法律和事实两方面的错误结论。

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，并使我们有机会进行有意义的 appellate review（上诉审查）。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，以使被申请人有有意义的机会在上诉中质疑该裁定）。经审查，审理主任的决定未适当分析所提交的证据以解释否决理由。

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，未提供分析或解释该结论背后的推理。然而，我们注意到，除个人陈述外，申请人还提交了其专业计划的副本、专家意见信、推荐信以及其他书面证据，以支持其符合第一分支的资格。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。该事业的价值可在多个领域得到证明，例如商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。一般见 6 USCIS Policy Manual, 同上, at F.5(D)(1)。在确定拟议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。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。一项事业若对某一领域或区域具有广泛的重大潜在影响，通常可达到具有国家重要性的水平，以确立国家利益豁免的资格。一般见 6 USCIS Policy Manual, 同上, 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 第一分支的实质价值或国家重要性要求，该决定应讨论证据的不足之处，并充分解释不符合资格的理由。

关于Dhanasar第二项要件，审理主任认定申请人未能充分处于推进拟议事业的有利地位，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、专业成就及在该领域多年经验的证据，并重申其资格及推进拟议事业的承诺。尽管审理主任列举了申请人提交的文件类型并概括认定其不足，但该决定未对这些证据进行分析，也未解释该等证据为何存在缺陷。

同样，审理人员必须充分解释驳回申请的理由，以便申请人有公平机会对该决定提出异议，并使我们有机会进行有意义的 appellate review。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(l)(i)；另见 Matter ofM-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或在回应补证要求时提交的证据。

审理主任应分析证据以确定申请人是否处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函。审理主任应分析记录的具体内容，以确定这些文件是否使申请人处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第二项要件，该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。

关于Dhanasar第三项要件，审理主任再次认定申请人的陈述不足，因为其未附有任何证据。审理主任认定“受益人未能证明，权衡之下，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。未对Dhanasar第三项要件所确定的因素进行适当评估，审理主任关于该项要件的认定存在错误。如果审理主任认定申请人的文件不符合该项要件，该决定应处理申请人的主张和证据，并解释对每个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，审理主任应适当适用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认定相关的任何额外证据。因此，我们对发回重审后本案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。