JAN082025_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

案由：35489660 日期：2025年1月8日

对内布拉斯加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）

申请人是一名高级商业智能分析师，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，以及对此分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任批准了该申请，但随后发出了重新开案的依职权动议和补充证据请求（RFE）。审理主任随后发出了撤销意向通知（NOIR）并拒绝了该申请，认定申请人未证明受益人符合国家利益豁免的资格。此事现由我们审理。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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将撤回审理主任的决定，并将此事发回重审以作出新决定。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明受益人符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人确立了受益人符合基础EB-2分类的资格，则必须随后证明他们值得对工作要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。同上。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，美国公民及移民服务局（USCIS）可以作为酌情事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

1 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

- 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，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

II. 国家利益豁免

A. 事实与程序历史

申请人陈述，受益人的拟议事业是“ 利用先进计算技术设计和开发数据分析基础设施，以收集和跟踪[申请人]流媒体平台系统性能的指标。 ”申请人主张，受益人开发的创新解决方案将维持其在全球视频游戏行业的领导者地位，为美国经济创造可观收入，并对美国政府关注的技术具有国家层面的影响，即先进计算能力和技术的推进与发展。

如前所述，审理主任于2024年5月10日批准了该申请，但随后于2024年5月31日发出了重新开案的依职权动议和RFE。在发出RFE后，审理主任于2024年6月7日发出了NOIR。在NOIR中，审理主任指出申请人未确立受益人符合Dhanasar三项要件中任何一项的资格，并要求提供额外证据以证明每项要件。

审理主任随后于2024年8月20日发出决定，“ 拒绝 ”该申请。在该决定中，审理主任认定申请人证明了受益人是持有高级学位的专业人士。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。审理主任还指出，“ 申请人未满足第1项或第3项要件……因此，申请人没有资格，也不值得作为酌情事项获得国家利益豁免。 ”然而，审理主任进一步认定，“ 提交的证据足以证明[受益人]作为运营管理[原文如此]的拟议事业具有实质价值和国家重要性。 ”此外，审理主任认定受益人处于有利地位以推进拟议事业，符合第二项要件。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

然而，审理主任认定申请人未证明总体而言豁免工作要求和因此豁免劳工证将有利于美国。同上，第890-91页。在作出该认定时，审理主任陈述如下：

提交的证据未证明受益人在其领域具有足以值得豁免工作要求和因此豁免劳工证的影响力水平。此外，申请人未证明其贡献足够紧迫或具有时间敏感性，或其知识和技能无法轻易在劳工证中阐明。申请人未表明其拥有高于成功的高级商业分析师的知识或技能。此外[原文如此]，申请人未提交对

商业行业有重大贡献的证据，或证明其拥有合格美国软件开发者所不具备的技能的证据。

审理主任进一步确认了申请人的主张，即受益人的拟议事业基于其对STEM（科学、技术、工程或数学）领域关键和新兴技术的贡献而满足第三项要件。然而，审理主任认定申请人未充分证明受益人基于此理由满足第三项要件，理由为“ 尽管有公共和私人投资，美国并未培养出美国STEM劳动力来填补未来的工作岗位。 ”他们进一步指出，劳工证程序的存在是为了解决工人短缺问题。审理主任的理由是，受益人的拟议事业主要为其直接雇主做出贡献，不值得放弃劳工证程序。审理主任还指出，申请人未证明其工作将“ 直接导致大量就业机会的创造，或美国将在国家层面上从其贡献中受益。 ”

在上诉中，申请人援引USCIS政策手册，主张其提供了与在STEM领域从事关键和新兴技术工作的高级学位个人相关的具体证据考量因素。申请人主张，审理主任不当忽视了USCIS政策手册中所述的这些因素，适用了更严格的标准。申请人强调，该指南不要求USCIS认定“ 受益人在其领域具有影响力水平 ”，并主张该结论与审理主任关于Dhanasar第一和第二项要件的认定相冲突。申请人主张，受益人涉及先进计算技术的事业，特别是“ 数据存储架构以及数据处理和分析技术 ”，代表了关键和新兴STEM技术，符合USCIS政策手册中所述第三项要件权衡测试的资格指南。

B. 分析

经审查，我们将此事发回重审，以作出符合以下分析的新决定。作为初步事项，审理主任未适当撤销该申请的批准。该法第205条规定：“ 国土安全部部长可随时以其认为良好和充分的理由，撤销其根据第204条批准的任何申请的批准。该撤销应自任何此类申请批准之日起生效。 ”

关于根据该法第205条撤销移民申请，移民上诉委员会指出：

在Matter of Estime中……本委员会指出，撤销签证申请的意向通知在以下情况下为“ 良好和充分理由 ”而适当发出：在通知发出时的记录证据，如果未经解释和反驳，将因申请人未能履行其举证责任而足以构成拒绝签证申请的理由。如果作出决定时的记录证据，包括申请人针对撤销意向通知提交的任何证据或解释，将足以构成此类拒绝，则撤销决定将获维持。

Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 590 (BIA 1988)（引用Matter of Estime, 19 I&N Dec. 450 (BIA 1987)）。

一旦审理主任决定基于8 C.F.R. § 205.1规定以外的任何理由撤销申请的批准，正确的做法是在发出NOIR后撤销批准，而非依职权动议重新开案并拒绝。在此类案件中，必须给予申请人机会提供支持申请和反对所称撤销批准理由的证据。见8 C.F.R. § 205.2。

在此，在申请获批之后，审理主任签发了一份重新开案的职务动议，并签发了一份笼统的补件通知（RFE），随后又签发了一份撤销意向通知（NOIR），但未处理此前已签发的职务动议和补件通知。此外，该撤销意向通知未具体阐明撤销已获批申请的正当且充分的理由，而是宽泛地讨论了所有不合格事由，却未指明本案中适用哪些撤销理由。另外，审理主任在其最新决定中还进一步“否决”了该申请，这在试图撤销批准时显然属于错误。2 因此，审理主任应适当地签发一份新的撤销意向通知，具体指明撤销已获批申请的理由。

我们还注意到，审理主任在先前决定中就申请人是否已依据Dhanasar第一要件（涉及重大价值和国家级重要性）确立资格作出了相互矛盾的陈述。在任何未来的程序中，审理主任应明确阐明其关于Dhanasar第一要件的结论。

此外，第三要件要求申请人证明，总体权衡之下，豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证要求将对美国有益。如前所述，申请人主张受益人符合Dhanasar第三要件的资格，因为其拟从事的事业聚焦于STEM领域的一项关键和新兴技术。USCIS政策手册概述了与STEM学位和领域相关的具体证据考量，包括在评估第三要件资格方面。在评估第三要件以及美国是否可能因该人入境而受益时（无论是否有其他美国工人可用），USCIS政策手册指示我们将记录中所载的以下事实组合视为强有力的积极因素：

- 该人拥有STEM高级学位，尤其是博士学位；
- 该人将从事推进关键和新兴技术或其他对美国竞争力重要的STEM领域的工作；以及
- 该人具备良好条件推进具有国家级重要性的拟议STEM事业。

当该事业具有支持美国国家安全或增强美国经济竞争力的潜力时，或当申请得到相关美国政府机构的信函支持时，对美国的利益被认为尤其重要。3

2 我们还注意到，审理主任在决定中就受益人所称职业作出了相互矛盾的陈述，分别提及运营管理、高级业务分析师和软件开发人员。在任何未来的程序中，审理主任应适当地陈述受益人的拟议职称，即高级商业智能分析师。
3 参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2)。

在就Dhanasar第三要件作出裁定时，审理主任重点关注了受益人在其领域中的影响力程度；其工作的紧迫性和时效性；其知识和技能是否可轻易在劳工证上阐明；其知识或技能是否高于一名成功的高级商业智能分析师；以及其是否对商业行业作出了重大贡献等考量因素。然而，审理主任关于第三要件的分析未充分处理USCIS政策手册专门针对那些主张受益人因拟议事业推进STEM领域关键和新兴技术而具备资格者所提供的指导，即我们在上文要点中讨论的那些因素。在任何未来的程序中，审理主任应在就Dhanasar第三要件作出裁定时考虑该指导。同上。

总之，审理主任未适当地撤销已获批的申请。因此，我们将该事项发回重审，交由审理主任采取进一步行动。我们对本案发回重审后的最终处理结果不发表意见，但若审理主任认定必须撤销该申请的批准，则其必须具体阐明这样做的正当且充分的理由。

命令：审理主任的决定被撤回。该事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。