JAN102024_11B5203 · 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：29357590 日期：2024年1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）

申请人是一名科学家和研究人员，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》（该法）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。参见该法第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工作邀请、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对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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，本办公室将撤回审理主任的决定，并将此事发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

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 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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其“ 符合国家利益 ”，值得获得对工作邀请要求的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS 可以作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

- 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
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 分析

申请人拟在美国儿科肿瘤学领域担任高级科学家和研究人员。审理主任未就是否申请人符合 underlying EB-2 分类的资格作出认定。

A. 高级学位专业人士

申请人主张其作为高级学位专业人士符合 EB-2 分类的资格；但审理主任未评估其主张。发回重审时，审理主任应评估记录中提交的文件，以确定申请人是否符合高级学位专业人士的要求。

B. 拟议事业的实质价值和国家重要性

Dhanasar 分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于申请人拟从事的具体事业。在此，申请人表示她打算在[已隐去]肿瘤科担任高级科学家，或为类似雇主工作。她进一步表示，除拟议就业之外，她将利用新型斑马鱼模型和分子生物学技术在儿科肿瘤学领域开展研究，以改善癌症患者的治疗结果。为支持该主张，她提交了个人陈述、其学术资历的副本、推荐信以及有关儿童癌症的文章和统计数据。

审理主任的决定认定第一项要件已满足，依据是申请人提交了“ 支持信，证明其研究事业，其结果通过期刊和会议报告传播给该领域的其他人 ”。然而，该决定未充分解释此认定的依据。如上所述，申请人打算在大学寻求高级科学家职位，同时在儿科肿瘤学领域开展研究；但她未提供其将于何时担任每一角色的时间表，也未说明拟议事业是否涉及申请人同时或先后担任这两个职位。

发回重审时，审理主任应分析证据，以确定记录是否充分明确拟议事业并证明该事业具有实质价值和国家重要性。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。2 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的前瞻性影响。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任应侧重于申请人将做什么，而非具体职业，并应牢记必须证明的是

2 一般参见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policymanual。

申请人具体拟议事业的国家重要性，而非儿科肿瘤学整体领域的重要性。一项事业若对某一领域或区域的更广泛影响具有重大潜力，通常可达到具有国家重要性的水平，从而确立国家利益豁免的资格。3 审理主任应审查记录，以确定申请人是否证明其拟议事业对该领域更广泛影响具有重大潜力。

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，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。

C. 处于有利地位以推进拟议事业

在第二项要件中，重点转向申请人及其推进拟议事业的有利地位，本办公室在作出此认定时考虑若干因素。本办公室考虑的因素包括但不限于：其教育、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

关于 Dhanasar 的第二项要件，审理主任称“ 申请人未证明其在其领域取得的进展达到使其处于有利地位以推进其拟议研究的水平 ”。然而，该决定未充分解释此认定的依据。在上诉中，申请人主张审理主任对第二项要件的分析“ 严重不足 ”，指出该决定“ 未引用、描述甚至未全面列出为进一步满足第二项要件而提供的额外证据 ”。申请人还主张，审理主任不当施加了高于优势证据标准的证明标准，且未适当考虑记录中的证据，包括申请人的教育、该领域经验、出版物和引用记录、会议报告以及推荐信。

尽管审理主任的决定承认申请人的“ 教育、出版物、会议报告等，以及进一步阐明其成就的支持信 ”，但审理主任未分析这些文件，也未承认提交的用以表明申请人处于有利地位以推进其拟议事业的额外文件。经审查，本办公室同意申请人的主张，即其证据未得到适当考虑。审理人员必须充分解释拒绝签证申请的理由，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拒绝理由，以使答复人有机会在上诉中有意义地质疑该认定）。审理主任的决定未充分处理随申请提交的或在回应补件通知（RFE）时提交的、支持第二项要件的证据。

发回重审时，审理主任应分析证据，以确定记录是否充分证明申请人处于有利地位以推进拟议事业，并应阐明认定证据是否表明其处于有利地位以推进

3 参见同上。

其事业的依据。如果审理主任认定申请人的文件不符合 Dhanasar 的第二项要件，该决定应讨论证据中的不足之处，并充分解释不符合资格的理由。

D. 确定豁免对美国利益的权衡因素

关于Dhanasar的第三项要件，审理主任陈述了法律及进行第三项要件权衡分析时的相关考量因素，并认定申请人“ 未提交书面证据证明，经权衡，豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。 ”在上诉中，申请人主张该决定“ 完全忽视 ”了她在RFE答复中就该项要件所作的评估，并且进一步“ 未能处理记录中与这一点相关的任何证据 ”，因此依据Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)构成滥用裁量权。

审理主任未充分认可和处理随申请提交的或在RFE答复中提交的关于第三项要件的证据，也未讨论在权衡相关考量因素时所衡量的证据。发回重审时，审理主任应处理申请人的所有主张和证据，并解释对每一项权衡因素所赋予的相对决定权重。参见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)；另参见Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786。

III. 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作为高等学位专业人士的 underlying EB-2 类别的资格要求。此外，审理主任应正确适用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、进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裁定相关的任何补充证据。因此，对于本案发回重审后的最终处理结果，我们不发表意见。

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。