JAN112024_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：29337812 日期：2024年1月11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）

申请人是一名博士后研究员，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)。申请人还寻求豁免此EB-2移民分类所附的工作邀请要求，即国家利益豁免。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）可授予此项对所需工作邀请及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工作邀请及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，并将此事项发回重审，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 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 ”，值得对工作邀请要求给予自由裁量豁免。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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、EB-2 分类

申请人主张她符合作为高级学位专业人士的 EB-2 分类资格；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。此外，由于审理主任在补件通知或否决决定中未涉及此问题，如有需要，应通过发出第二次补件通知，给予申请人机会补正证据中的任何缺陷。

三、国家利益豁免

审理主任认定申请人不符合国家利益豁免资格，且在其他方面也不值得获得该豁免。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，因而在否决其国家利益豁免请求时未得出适当结论。她还主张，审理主任在否决决定中处理本案某些方面时所使用的理由令人困惑。

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，以使被申请人有有意义的机会在上诉中质疑该裁定）。经审查，本办公室同意申请人的主张，即审理主任的理由令人困惑，且缺乏根据 Dhanasar 分析框架三项要件对证据的实质性分析。因此，本办公室将此案发回审理主任进一步审查，并提供准确、充分的否决理由说明，以便申请人能更全面地理解审理主任的关切。

A. 拟议事业的实质价值与国家重要性

第一项要件，即实质价值与国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。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。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景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但不具有国家重要性。

申请人表示，其拟议事业是“ 继续其研究，重点利用其在结直肠筛查和下一代测序方面的专长，研究遗传性结直肠癌所涉及的显型和遗传因素，以改进筛查方法并开发新型生物标志物。 ”她提交了若干出版物和统计数据，涉及结直肠癌和肥胖症的患病率及相关风险。本办公室同意，该证据足以

表明申请人拟议的继续在结直肠癌领域进行研究以帮助开发改进的筛查和治疗的事业具有实质价值。

关于其拟议事业的国家重要性，审理主任认定该事业不具有国家重要性，但未提供分析或解释此结论背后的理由。此外，正如申请人在上诉中所指出的，审理主任在决定中根本没有识别或分析申请人拟议事业的性质，因此不清楚该认定是如何作出的。

经审查，本办公室同意申请人的主张，即审理主任的决定就拟议事业的国家重要性而言不足以供审查，并进一步指出审理主任的理由令人困惑。例如，审理主任将关于该事业国家重要性的分析纳入其关于权衡之下豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证是否有利于美国的讨论中，从而混淆了 Dhanasar 框架内这些不同要件的证据要求。

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拟议事业具有国家重要性。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景影响。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申请人具体拟议事业的国家重要性，而非结直肠癌研究整体领域的重要性。一项事业若对某一领域或区域具有更广泛影响的显著潜力，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。2 审理主任应审查记录，以确定申请人是否已证明其拟议事业在该领域具有更广泛影响的显著潜力。

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。

B. 处于有利地位推进拟议事业

在第二项要件中，重点转向申请人及其推进拟议事业的定位，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：其在相关或类似工作中的教育、技能、知识和成功记录；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。

审理主任未根据第二项要件独立评估申请人的资格。与国家重要性问题一样，审理主任将关于申请人是否处于有利地位推进其拟议事业的分析纳入其对 Dhanasar 第三项要件的分析中，

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

再次混淆了这些不同分支的证据要求。此外，审理主任的措辞再次令人困惑，因为其就申请人是否满足该分支给出了相互矛盾的结论。在驳回决定第3页，审理主任称：“ 基于目前记录中的证据，申请人被认定处于有利地位，能够推进拟议事业。 ”然而，在决定第4页，审理主任称“ 她未能证明仅凭其经验和教育足以确立她处于有利地位，能够推进拟议事业 ”，并得出结论认为，一封专家意见书——其内容未作详细讨论——同样不足以证明申请人处于有利地位，能够推进拟议事业。

在上诉中，申请人指出了这些不一致之处，并表示她“ 根本无法解读USCIS根据Dhanasar对第二分支的评估 ”。我们同意申请人的意见，即审理主任在驳回决定中就该分支提出了令人困惑的分析和相互矛盾的结论。再次强调，审理官员必须充分解释驳回签证申请的理由，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 of M-P-, 20 I&N Dec. 786。

在发回重审时，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，能够推进拟议事业，并应阐明认定证据是否显示其处于有利地位能够推进其事业的依据。如果审理主任得出结论认为申请人的文件材料不符合Dhanasar的第二分支，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. 权衡因素以确定豁免对美国的好处

关于Dhanasar的第三分支，审理主任陈述了法律及进行第三分支权衡分析时的相关考量因素，并得出结论认为申请人“ 未提交书面证据证明，总体权衡而言，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求，将有利于美国 ”。在上诉中，申请人主张该决定“ 得出的结论与记录中的证据不一致且缺乏证据支持 ”，因此根据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关于第三分支的记录证据，也未讨论在权衡相关考量因素时所权衡的证据。在发回重审时，审理主任应处理申请人的所有主张和证据，并解释对每个权衡因素所赋予的相对裁决权重。见8 C.F.R. § 103.3(a)(l)(i)；另见Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786。

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作为高级学位专业人士的EB-2分类的资格要求。此外，审理主任应正确适用Dhanasar分析框架的全部三个分支，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。