JAN172025_03B5203 · 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：35712465 日期：2025年1月17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）

申请人系包装行业的一名销售经理，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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否决了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但其未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3处于上诉审查阶段。

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)。本事项中的问题由我们重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将撤销审理主任的决定，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

为符合作为基础的EB-2签证分类资格，申请人必须证明其为持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了作为基础的EB-2分类资格，其随后必须证明其值得行使自由裁量权，豁免工作要求，理由为符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。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] 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

- 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
- 总体权衡，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人系包装行业的一名销售经理，拟继续在美国为多家公司担任该职务。审理主任认定，申请人基于其持有相当于美国工商管理硕士学位的国外同等学历，确立了其作为持有高级学位的专业人士的资格。然而，审理主任认定，申请人未能证明豁免工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

A. 拟议事业的实质价值与国家重要性

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于申请人拟从事的具体事业。在否决申请时，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但申请人提供的证据不足以证明拟议事业的国家重要性。审理主任认定，申请人未能表明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力、将为美国带来重大积极经济影响，或拟议事业对美国国民经济产生的利益将达到Dhanasar框架所设想的水平。

在上诉中，申请人主张，审理主任未充分评估为支持其豁免工作要求（并因此豁免劳工证）资格而提交的证据。具体而言，申请人主张，该决定“遗漏了关于[其]拟议工作国家重要性的非常详细的分析”，并指出尽管其针对审理主任的补件通知（RFE）提供了对拟议事业五个不同方面的详细分解说明，该决定却含糊地认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，而未考虑其补充证据。[2] 申请人进一步主张，审理主任的决定未反映对针对RFE所提供证据的考虑，并指出该决定直接引用了RFE中的三段内容作为否决依据。

综合考虑在审理主任作出决定之前提交的证据，我们同意申请人的主张，即其证据未获得适当考虑。审理人员必须充分说明否决签证申请的理由，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)(1)(i)；另见Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定决定必须充分说明否决理由，以使答辩人获得有意义的机会对裁定提出质疑，

[2] 记录显示，审理主任未考虑针对RFE所提供的陈述和支持证据，其中包括关于拟议事业将如何保护环境、在仓库物流和供应链方面节省成本，以及对食品饮料行业、化妆品行业和包装行业具有具体影响的讨论。

以便上诉）。尽管审理主任在否决决定中列出了为支持申请及针对RFE所提交的证据，但该决定未充分处理记录中的文件材料。

申请人提供了律师支持函、推荐信、美国公司的意向函、与销售管理和包装行业相关的文章，以及关于包装材料对美国经济和环境影响的其它支持材料。审理主任应分析这些证据，以确定记录是否充分证明该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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任应聚焦于申请人将从事的活动，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，从而符合国家利益豁免的资格目的。 [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具有广泛的重大潜在影响。如果审理主任认定申请人的文件材料不符合Dhanasar第一项要件的国家重要性要求，该决定应讨论证据中的不足之处，并充分说明不符合资格的理由。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

在第二项要件中，焦点转向申请人及其推进拟议事业的有利地位，我们在作出该认定时考察若干因素。我们考虑的因素包括但不限于：其教育背景、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、投资者或其它相关实体或个人的兴趣。同上，第890页。

关于Dhanasar的第二项要件，如申请人所指出的，审理主任就该项要件是否满足作出了相互矛盾的陈述。在RFE中，审理主任称“ 受益人提交的证据确立其处于有利地位，能够在一家包装公司担任销售经理。因此，受益人已确立其处于有利地位，能够推进拟议事业。 ”然而在否决决定中，审理主任起初称“ 受益人未提交充分的书面证据，证明她[原文如此]处于有利地位，能够推进拟议事业 ”，但在分析结尾又称申请人已确立其满足该项要件。因此，审理主任关于该项要件的结论并不明确。

同样，审理人员必须充分说明否决申请的理由，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。在此，审理主任的决定未处理随申请提交或针对RFE提交的、支持第二项要件的证据，也未明确阐明申请人的证据是否足以满足该项要件。审理主任应分析记录的具体内容，以确定申请人的证据是否使其处于有利地位，能够推进拟议事业。如果审理主任

[3] 一般见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policymanual。

认定申请人的文件材料不符合Dhanasar第二项要件的，该决定应当讨论证据中的不足之处，并充分说明不符合资格的理由。

C. 判定豁免对美国之利益的权衡因素

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“总体权衡，豁免职位邀请要求、进而豁免劳工证要求，对美国不具有利益”，并指出申请人因未满足第一项和第二项要件而无法满足第三项要件。然而，审理主任未讨论在权衡上述考量因素时所衡量的证据，也未回应申请人就第三项要件提出的具体主张。此外，在认定申请人未满足第三项要件时，审理主任就申请人是否已证明其在第二项要件下处于良好地位以推进拟议事业再次作出了不一致的结论。在未对Dhanasar第三项要件所列因素进行适当评估的情况下，审理主任对该项要件的裁定存在错误。若审理主任认定申请人的文件材料不符合该项要件，该决定应当回应申请人的论点和证据，并说明各权衡因素在裁决中的相对权重。

III. 结论

基于上述理由，我们将该申请发回重审给审理主任，以判定申请人是否已确立国家利益豁免的资格，并作出新的决定。审理主任可要求提交其认为对新裁定有相关性的任何补充证据。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。

裁定：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。