JUL262024_06B5203 · 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：31498273 日期：2024年7月26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）

申请人是一名环境工程师，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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。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驳回了该申请，认定记录未能证明申请人已确立国家利益豁免的资格。现该事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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 Christo'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，并将该事项发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士，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)(A)条。高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位，加上在专业领域五年以上的逐步晋升经验，等同于硕士学位。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得获得对职位offer要求的自由裁量豁免，即符合“国家利益”。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，但本办公室在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)中确立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：

- 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，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。同上，第889页。

第二项要件将焦点从拟议事业转移到该个人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其教育背景、技能、知识以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。同上，第890页。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免职位offer要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，本办公室可评估如下因素：鉴于该个人资格的性质或拟议事业的性质，其获得职位offer或取得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从其贡献中受益；以及对其贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来证明，权衡之下，豁免职位offer要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。同上，第890-91页。

二、分析

审理主任认定申请人符合EB-2分类资格，即持有高级学位的专业人士。审理主任表示，申请人因其从I I获得的博士学位而符合该分类。正如申请人在上诉中所指出的，她并未拥有博士学位，也未曾就读于该I I。因此，审理主任基于此理由作出的EB-2资格认定予以撤回。然而，记录独立支持申请人符合EB-2分类资格的认定。申请人在巴西获得环境工程学位，该学习课程相当于美国至少学士

[1] 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的行列，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

学位。[2] 在完成该学位后，申请人积累了五年以上的环境工程逐步晋升经验。

申请人打算在美国担任环境工程师。在其初始申请中，她进一步说明将开设并经营一家环境工程公司，主要将精力集中于两个领域：提供咨询服务，以及进行技术和产品开发。首先，她表示将为企业提供咨询服务，协助它们为水与能源效率、废物管理和可持续建筑实践提供创新解决方案。其次，她打算将技术创新引入美国的绿色建筑行业。具体而言，她打算扩大她此前开发且已在巴西使用的三款产品的应用；她希望将这些及其他技术进步引入美国建筑市场。[3]

A. 实质价值和国家重要性

审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但未证明其国家重要性。在得出这一结论时，审理主任指出，拟议事业将有利于申请人及其直接客户。审理主任认定申请人打算推进其作为环境工程师的职业，但认定她仅提出了宽泛的主张来支持其提案，并未证明具体事业的重要性；相反，她提供的证据显示的是环境工程领域和STEM领域总体的相关性。此外，她未证明其工作对环境工程领域的更广泛益处，也未证明该事业将产生重大经济影响。

申请人在上诉中主张，审理主任在作出国家重要性认定时未能考虑记录的重要部分。她强调其工作在可持续基础设施和能源效率等时间敏感领域具有“变革性影响”。她强调自己通过开发新技术推动了该领域的发展，并将继续把这一创新带入其拟议事业。这反过来在国家层面影响该领域，因为它有助于“促进清洁和可持续能源的更广泛目标”，并支持美国的气候控制目标。申请人主张，她未获得公平和彻底的审查，因为补件通知和决定均为模板化且相互矛盾。

本办公室同意审理主任的决定未分析其拟议事业的全部范围。申请人的拟议事业包含超出其继续从事环境工程职业意图的具体内容，但这些内容未被处理。此外，审理主任列出了初始申请和补件答复中提供的证据，但决定未实质性地考虑其中相当一部分证据的细节。审理主任未处理她扩大其现有技术组合应用的意图，也未处理她在继续与客户合作的过程中未来开发新技术的意图。相反，分析主要

[2] 见https://www.aacrao.org/edge/country/brazil，了解巴西教育系统的信息。

[3] 申请人现有产品为_____，一种采用新生产方法以减少施工时间和饰面材料使用的混凝土建筑砌块；_____，一种自动化太阳能电池板所需各种功能和计算的软件程序；以及_____，一种在建筑施工阶段使用、提高电路和电气点位能效的软件程序。

仅限于讨论随申请提交的推荐信和专家意见书。4
审理主任还指出，支持信中对其技术的讨论与其在第二项要件下推进拟议事业的能力相关，而非用于确立其拟议事业在第一项要件下的国家重要性。然而，申请人的拟议事业部分包括将这些技术扩展并整合进美国建筑市场。在评估其事业的潜在预期影响时，本应考虑这些细节。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

作为Dhanasar第二项要件的证据，申请人提交了（在相关部分）其学术记录、出版物、专利申请、工作经历，以及雇主和同事出具的证明其在大型可持续性倡议方面的工作、其新技术开发及其在可持续建筑项目方面经验的信件。

尽管该决定表明申请人并非处于有利地位以推进其事业，但审理主任的决定并未包含单独章节分析申请人在该项要件下的资格，且该认定的依据无法被清楚理解。审理人员必须充分解释拒绝签证申请的理由，以便让申请人有公平机会对该决定提出异议，并让我们有机会进行有意义的行政上诉审查。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拒绝理由，以使被申请人有有意义的机会在上诉中质疑该认定）。在此，审理主任的决定未充分处理随申请提交的或回应补件通知（RFE）时提交的证据。

C. 总体权衡下豁免是否有利

审理主任未根据Dhanasar框架第三项要件进行全面分析。第三项要件要求申请人证明，总体权衡下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，我们可以评估如下因素：鉴于个人资格的性质或拟议事业，其获得工作邀请或取得劳工证是否不切实际；即使假设存在其他合格美国工人，美国是否仍将从其贡献中受益；以及其贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来确立：总体权衡下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将
4 审理主任认定I先生出具的专家意见书“ 证明价值很小 ”，认为其属结论性且缺乏“ 详细分析和支持 ”。我们不同意。虽然该专家意见书确实包含一些结论性语言，但其也提供了申请人过往项目和产品开发的具体细节。

尽管有些不清楚，但审理主任似乎也对剩余推荐信给予了有限权重。该决定表明“ USCIS甚至可能对未与其他信息相互印证或在任何方面存疑的意见给予较小权重 ”，并引用 Matter of Soffici, 22 I&N Dec. 158, 165 (Comm'r. 1998)。由于审理主任的决定未指明哪些信息存疑或未获印证，任何给予这些信件较小权重的决定均未得到适当支持，且我们无法在上诉中有意义地评估审理主任的推理。审理主任应在发回重审时充分评估这些信件的内容，并对任何给予其较小权重的决定提供充分支持。

有利于美国。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890-91。

审理主任认定申请人未确立豁免劳工证的益处，因为她未证明“ 对其自身贡献存在紧迫的国家利益 ”。同样，她未表明其贡献具有如此价值，以致即使存在其他合格美国工人，美国仍将受益。审理主任还重申，申请人未满足Dhanasar框架第一项要件所要求的国家重要性。

审理主任未以分析支持第三部分中的认定。我们同意申请人在上诉中的主张，即审理主任的决定未讨论记录中的具体证据，也未处理其与Dhanasar第三项要件资格相关的论点。若未对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即为错误。如果审理主任在发回重审时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论点和证据，并解释对每一权衡因素所赋予的相对决定权重。

III. 结论

该申请发回重审，由审理主任充分考虑记录和所提供的证据，包括申请人从事技术进步和可持续建筑实践工作的证据，以及其教育和就业经历的具体情况。审理主任随后应适当适用Dhanasar分析框架的全部三项要件，以确定申请人是否已确立豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。

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。