JUN182024_12B5203 · 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：31285545 日期：2024年6月18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）

申请人寻求就业第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此分类所附工作要求（job offer requirement）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)。

德克萨斯服务中心审理主任（Director）否决了该申请，认定申请人未能证明有资格获得对所需工作要求的豁免，因而也未能证明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，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。虽然我们在上诉中进行重新审查（de novo review），Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，但我们认定本案发回重审是适当的，因为审理主任的决定不足以供审查，该决定缺乏对记录中有关申请人是否符合所请求国家利益豁免资格的证据的分析和讨论。因此，我们将撤销审理主任的决定，并将此事发回重审，以作出符合以下分析的新决定。

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基础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（exceptional ability）的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。如果申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人符合资格，则其必须进而证明其值得“ 在国家利益 ”下获得对工作要求（job offer requirement）的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免

申请的分析框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情[1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的事业（proposed endeavor）既具有实质性价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
- 该个人处于有利地位（well positioned）以推进拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求和劳工证将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。本上诉中唯一需要确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。

申请人必须以优势证据标准证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。换言之，申请人必须表明其所主张的事项“更有可能为真”或“很可能”为真。USCIS审查“每一项证据的相关性、证明价值和可信度，既单独审查也在全部证据的整体背景下审查，以确定待证明的事实是否很可能为真。”此外，为确定申请人是否已达到优势证据标准下的举证责任，USCIS不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。申请人必须证明其在提交申请之日即有资格获得国家利益豁免，本案中该日期为2023年4月28日。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

申请人提供了一份陈述，将其拟从事的事业描述为从事人工智能（AI）研究的科学家，部分内容如下：

我的个人事业是利用[AI]进行生物医学影像数据分析，用于临床诊断和个性化治疗。我打算推进AI在生物医学影像数据分析中的整合，我的目标是在医学图像中利用AI精确量化形态和功能，为患者提供准确的疾病预测……。

我的工作涉及开发准确有效的AI模型，包括针对特定生物医学影像挑战设计、测试和完善深度学习模型。……我已能够开发用于真实临床使用的AI模型，例如用于肺结节检测（肺癌）的[D-S-]模型和用于细粒度脑结构分割（神经退行性疾病）的[A-]模型。

审理主任否决了该申请，认定申请人未满足 Dhanasar 分析框架的第二项和第三项要件。在上诉中，申请人主张审理主任未能

[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）的意见，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）。

在认定其不符合豁免资格时评估所有相关证据。申请人还主张，审理主任在否决决定中未具体讨论为支持豁免请求而提供的证据。

我们同意申请人关于该决定存在缺陷的主张。审理人员必须充分解释否决签证申请的理由。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)。此外，否决福利的决定必须包含否决的具体理由，并充分解释 underlying 缺陷，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。见，例如，Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定否决动议的理由必须明确，以使受影响一方有有意义的机会在上诉中质疑该裁定）。本案中，该决定未满足这些要求。

关于 Dhanasar 的第二项要件，审理主任认定申请人并非处于有利地位以推进拟从事的事业，但未充分解释该认定的依据。在上诉中，申请人主张审理主任忽视了其学术资格、专业成就和该领域经验的证据。她依据先前提交给审理主任的证据，并重申其资格、其已经和将要影响AI研究领域的方式、AI在临床诊断影像和医学研究中的用途，以及其推进拟从事事业的承诺。尽管审理主任列出了申请人提交的某些类型文件并概括认定这些文件不足，但该决定未对证据进行整体分析，也未充分解释其证据为何不足。

审理主任应分析证据以确定申请人是否处于有利地位以推进拟从事的事业，并应考虑为第二项要件提供的所有证据，包括申请人的个人陈述和学术记录、其已发表的研究和引用记录、其作为他人研究的同行评审人的贡献、其研究项目的拨款资助，以及支持信和推荐信。审理主任应分析记录的具体内容，以确定这些文件是否使申请人处于有利地位以推进拟从事的事业。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。

关于 Dhanasar 的第三项要件，审理主任再次认定申请人的证据不足以满足该要件。审理主任认定“ 记录未证明与[她]作为[AI]领域研究人员的事业相关的广泛利益 ”，[或是否]“ 可能导致潜在创造就业机会 ”。尽管审理主任陈述了进行第三项要件权衡分析时的一些相关考量因素，但未讨论在权衡这些考量因素时所衡量的证据。未对 Dhanasar 第三项要件所确定的因素进行适当评估，审理主任对该要件的认定存在错误。如果审理主任认定申请人的文件不符合该要件，该决定应处理申请人的主张和证据，并解释其为何不符合资格。

三、结论

因此，我们将该申请发回重审，由审理主任适当适用 Dhanasar 分析框架的各项要件，以确定申请人是否已证明豁免工作要求（因而豁免劳工证）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：撤销审理主任的决定。此事发回重审，以作出符合上述分析的新决定。