MAR232023_02B5203 · 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：25462972 日期：2023年3月23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）

申请人是一名犯罪学与刑事司法领域的研究人员，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，并寻求豁免该分类所附的职位邀请要求（即劳工证要求）。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，认定申请人未能证明豁免该分类的职位邀请要求将符合国家利益。申请人随后提交了重新开案动议，审理主任予以批准。重新开案后，审理主任基于相同理由再次否决了该申请。现该事项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符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将撤销审理主任的决定，并将该事项发回重审，以作出与下述分析一致的新决定。

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基础EB-2签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得获得对职位邀请要求（即劳工证要求）的"国家利益"自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定"国家利益"一词，但 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 案指出，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性价值，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，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人是持有高级学位的专业人士。[2] 尚待确定的其余问题是，申请人是否符合 Dhanasar 框架下的国家利益豁免资格。

除申请人在执法、刑事司法和犯罪学方面的学术背景外，他在刑事司法领域拥有超过15年的经验。在攻读本科和研究生学位期间，他曾为一个外国政府从事情报和安全工作十余年。他于2017年获得私家侦探文凭，并自2018年起受雇于l_____，担任惩教治疗官。他表示自己是一名研究人员，已在国际期刊上发表书籍和文章，并为世界卫生组织从事过研究项目。

申请人在初始申请中表示，他打算继续在_____担任惩教治疗官和主管。他表示，在该职位上，他将继续协助制定和实施政策与程序，指导惩教治疗官及相关工作人员，并与心理健康和医疗专业人员合作，为住院囚犯协调和提供治疗与康复项目。

初次审查后，审理主任发出了补件通知（RFE），给予申请人提交额外证据的机会，以尝试确立其国家利益豁免资格。审理主任指出，申请人在其初始申请中未能证明拟议事业具有实质性价值并具有国家重要性、他处于有利地位能够推进拟议事业，或权衡之下豁免职位邀请要求（即劳工证要求）将有利于美国。

[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）。

[2] 记录显示，申请人持有等同于美国犯罪学哲学博士学位的学历，于2016年在尼日利亚获得。在此之前，申请人于2009年获得等同于美国社会学学士学位的学历，并于2011年获得等同于美国执法与刑事司法硕士学位的学历，二者均在尼日利亚获得。

申请人对补件通知的回复包括一份拟议项目计划、推荐信、财务文件，以及其出版物和作品被引用情况的证据。在其拟议项目计划中，申请人表示其目标是在美国刑事司法政策方面开展研究，以支持美国监狱系统对精神疾病治疗的改革。他列出的部分核心目标包括：

- 审查对被监禁精神疾病患者的治疗，以查明不一致之处；
- 分析"犯罪性行为"，以处理"项目实施中的操纵倾向"；
- 倡导"出狱治疗规划或基于沟通的治疗"，以减少获释精神疾病患者的累犯；以及
- 倡导为"帮助从监狱过渡到社区的项目"提供资助和支持。

申请人还描述了其为支持拟议事业所采取的措施。他表示，他正在开展一项关于精神疾病、犯罪倾向和累犯的研究，以增加可用于被监禁精神疾病患者的资源。他进一步表示，他已申请一个新建成住院治疗中心的首席执行官职位，若获选将改善治疗被监禁精神疾病患者的安全与保障。最后，他表示打算"创建一家咨询公司……以应对与精神疾病罪犯相关的累犯危害"。

在审查申请人的补件通知回复后，审理主任认定申请人的拟议事业具有实质性价值。然而，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性、他处于有利地位能够推进其拟议事业，或权衡之下豁免职位邀请要求（即劳工证要求）将有利于美国。

申请人随后提交了重新开案动议，审理主任予以批准。在动议中，申请人提交了一份书面论证意见、额外推荐信、其作品被引用清单，以及其出版物和成就的其他证据。他还详细阐述了其拟议事业。他表示已完成其研究，并正在等待其研究著作的出版，书名为

在其研究中，他倡导对被监禁精神疾病患者实行"治疗去机构化"。他表示，这一政策变化将通过为被监禁者提供有助于美国经济的就业机会，以及允许私营企业管理包含就业和培训的治疗计划，来"构建经济前景"。他进一步表示，这些政策变化将在多个方面产生广泛影响，包括：

- 应对"关键农业、采矿业和石油勘探等行业的经济生产挑战……仅举几例。"
- 提升美国经济在国际竞争力方面的表现。

- 降低美国纳税人的监禁成本，并将纳税人资金转用于"公共设施和基础设施改善"。
- 在两年内减少被监禁者的总体人数。
- 使 former 被监禁者在"刑满后处于更有利的地位"。

重新开案后，审理主任维持了申请的否决。审理主任重申申请人的拟议事业即其在_____的就业。他认定，该职位的职责和其他支持性证据未能证明拟议事业将如何超越申请人作为惩教治疗官的就业，从而在与国家重要性相称的层面上更广泛地影响犯罪学领域。审理主任还认定，申请人未能证明"其打算依托或进一步发展的成就证据"，以确立其处于有利地位能够推进拟议事业。他指出，申请人的出版物、其作品被引用情况、其在国际期刊编辑委员会的成员资格及其版权登记"不足以确立成功记录"。他还指出，记录缺乏政府对其研究感兴趣的证据，以证明其提案具有更广泛的国家利益。

在上诉中，申请人主张，审理主任在分析其是否处于有利地位以推进其拟议事业时，错误地适用了其他就业类移民类别的要求。其进一步主张，审理主任未充分审查和考虑记录中的所有证据。

关于申请人主张审理主任未正确适用作为拥有高级学位的专业人士的EB-2移民类别要求以及工作邀请要求的国家利益豁免，申请人指向审理主任对复议动议所作决定的“ 第3页第1-3段 ”。我们注意到，在这些段落中，审理主任论述了申请人是否已证明其处于有利地位以推进其拟议事业，并分析了申请人的Google Scholar个人资料、引用申请人工作的论文以及推荐信。然而，申请人并未指出这些段落或审理主任决定中任何具体提及“ 不同的就业类移民类别要求（例如EB1；EB1A和/或I-129） ”的措辞。经我们审查，我们认定审理主任正确适用了所请求的EB-2类别的要求以及Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884案下的三叉分析。

关于申请人主张审理主任未充分审查和考虑记录中的所有证据，我们同意。在讨论申请人的拟议事业是否具有国家重要性时，审理主任提及了申请人作为惩教治疗官的职位的职责以及记录中关于精神疾病和累犯的文章。然而，审理主任未确认或讨论申请人的研究，也未讨论其在复议动议书面论证意见中基于最初提交的提案所概述的详细政策变更。

同样，在讨论申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业时，审理主任未确认或讨论申请人的研究，申请人将该研究描述为其打算在追求拟议事业中以此为基础并进一步发展的具体成就。此外，审理主任援引缺乏表明对

申请人拟议事业感兴趣的来信，但未讨论或分析记录中的证据。然而，我们注意到记录中包括来自_____和伊利诺伊州一个独立惩教监督组织的来信。两封信均描述了申请人的研究及其拟议政策变更的影响。

关于Dhanasar的第三叉，审理主任陈述了法律及进行第三叉权衡分析时的相关考量因素，并得出结论认为申请人“未表明[其]拟议事业的国家重要性，且[其]未证明[其]拥有支持和承诺使[其]处于有利地位。”然而，审理主任未讨论其在权衡这些考量因素时所衡量的证据，也未论述申请人就第三叉提出的具体主张（如有）。

审理官员必须充分解释拒绝签证申请的理由，以使申请人有公平机会对该决定提出异议，并使我们有进行有意义的上诉审查的机会。参见8 C.F.R. § 103.3(a)(i)；另参见Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定决定必须充分解释拒绝动议的理由，以使答辩人有有意义的机会在上诉中对裁定提出质疑）。因此，基于该缺陷，我们将撤回审理主任的决定。发回重审后，审理主任在考虑申请人是否已证明符合Dhanasar框架三叉中每一叉的资格时，应审查并充分分析整个记录。

据此，本事项将发回重审给审理主任，以裁定申请人是否已证明符合国家利益豁免的资格并作出新的决定。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，我们对发回重审后本案的最终处理结果不发表意见。

命令：审理主任的决定被撤回。本事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。