MAY162024_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：31125012 日期：2024年5月16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）

申请人是一名土木工程师，寻求被归类为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求获得国家利益豁免。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（并因此对劳工证）的酌情豁免。

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其符合特殊能力人士的资格，也未能证明其作为酌情事项值得获得国家利益豁免。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 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，并将此事发回重审，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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高等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。

科学、艺术或商业领域的特殊能力，指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 处的法规规定了证明特殊能力人士资格的具体证据要求。申请人必须提交满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所列六类证据中至少三类的文件。然而，通过提供至少三类初始证据满足最低要求，本身并不能确立该人士符合特殊能力的

要求。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。在分析的第二部分，审理人员应综合评估证据，对申请进行整体最终实质审查。同上。审理人员必须确定申请人是否以优势证据证明了显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平。同上。

如果申请人证明了 underlying EB-2 分类的资格，则其必须进而证明其“ 符合国家利益 ”，值得获得对工作邀请要求的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS 可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该人士处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

申请人是一名土木工程师，寻求在佛罗里达州开设并指导一家信息技术（IT）和游戏化咨询公司的运营。

A. underlying EB-2 分类的资格

关于 underlying EB-2 分类，审理主任因申请人证明其满足初始证据要求而进入最终实质审查。具体而言，审理主任认定申请人满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 六项标准中的四项，涉及学术记录、执照、会员资格以及因成就和对该领域的重大贡献而获得的认可。尽管申请人还声称其可满足有关经验信函和高薪的标准，但审理主任认定其未满足这些标准。

在否决申请时，审理主任认定申请人并非具有特殊能力的人士。具体而言，审理主任认定，尽管申请人满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 六项标准中的至少三项，但记录缺乏证据表明申请人具有“ 显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平 ”。在上诉中，申请人主张否决决定缺乏对证据整体的适当评估，并主张审理主任未按 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i) 的要求以书面形式说明否决的具体理由。

在最终实质审查中，USCIS 必须分析申请人的所有成就并权衡证据整体，以确定申请人是否以优势证据证明了显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条；8 C.F.R. § 204.5(k)(2)；另见 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。此外，审理主任必须阐明具体理由，说明其为何认定申请人未能以优势证据证明

[1] 另见 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 授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

其符合特殊能力分类的资格。同上。在上诉中，申请人主张审理主任在最终实质审查中未能综合考量所有提交的证据。

本办公室同意申请人的主张，即审理主任的最终实质分析未反映按要求对证据整体的考量。尽管申请人提交了涉及 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 全部六项标准的证据，但最终实质讨论未指明任何提交的证据，也未对此类证据进行任何分析。具体而言，审理主任未确认申请人提交的用以支持其 underlying 分类资格的书证，而仅以一句话得出结论，称其并非具有特殊能力的人士。此外，本办公室还注意到，审理主任未讨论记录中的证据以及该证据如何证明申请人满足四项初始标准；相反，审理主任仅陈述了这些标准已满足的结论。由于审理主任在最终实质分析中未适当考量申请人的所有证据，该决定未能充分说明其为何未证明所请求分类的资格。

正如申请人所正确主张的，审理主任在否决申请时必须以书面形式说明否决的具体理由。8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)。该说明应足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，例如，Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定决定必须充分说明否决动议的理由，以使答辩人有机会在上诉中有意义地质疑该裁定）。在此，审理主任的决定未满足此要求。

因此，本办公室将撤回审理主任的决定，并将此事发回重审，以进行进一步审查并作出新决定。新决定应包括对记录整体的分析，包括为支持 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所有主张的初始证据标准而提交的证据。

B. 国家利益豁免

关于申请人的国家利益豁免资格，审理主任认定申请人未满足 Dhanasar 分析框架的全部三项要件。在上诉中，申请人主张审理主任既忽视了也未适当考虑为支持其符合 Dhanasar 第一项要件而提交的大量证据，并进一步主张审理主任在评估其国家利益豁免请求时施加了高于优势证据的证明标准。

关于拟议事业的实质价值和国家重要性，审理主任认定该事业具有实质价值但不具有国家重要性。审理主任确认了申请人的商业计划和个人陈述，但认定两者均不足以证明拟议事业具有国家重要性。在上诉中，申请人主张审理主任的分析具有限制性，未包括对所有提交证据的分析，并指出其提交的“ 广泛 ”证据，包括专家意见信、推荐信以及行业文章和报告，均未被确认或处理。她进一步主张审理主任忽视了其是 STEM 领域高技能专业人士这一事实。

综合考虑在审理主任作出决定之前提交的证据，我们同意申请人的意见，即其证据在该决定中未获得适当考量。此外，我们注意到审理主任错误地将Dhanasar第二项要件的要素混入其国家重要性分析中。具体而言，审理主任以申请人未提交在类似努力中取得成功的记录、为实现拟议事业取得任何进展的证据，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣作为第一项要件下拒绝的依据。然而，此类证据涉及申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业，适合在分析第二项要件时予以审查。最后，我们注意到审理主任错误地认定“ 申请人未能证明其拟议的创办并领导一家会计服务公司的事业具有国家重要性 ”，而申请人所述事业是担任一家IT和游戏化咨询公司的首席执行官。

同样，审理官员必须充分解释拒绝签证申请的理由，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。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IT和游戏化咨询方面具有重大的国家或全球影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或其他重大积极经济影响。如果审理主任认定申请人的证据不符合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解释不符合资格的理由。

关于Dhanasar第二项要件，审理主任认定申请人未处于有利地位以推进拟议事业，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未充分评估其学术资格、专业成就和在该领域的多年经验，并重申其资格和推进拟议事业的承诺。尽管审理主任指出了申请人提交的文件类型并概括认定其不足，该决定未充分分析该证据或解释该证据为何存在缺陷。

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议事业，并应考虑为第二项要件提供的所有证据，包括申请人的学术记录、证书和培训、专家意见书以及支持和推荐信函。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议事业。如果审理主任认定申请人的文件不符合Dhanasar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。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。尽管审理主任的决定指出了在确定申请人是否符合Dhanasar第三项要件时应考虑的一些因素，并表示申请人未确立该要件下的资格，但审理主任未充分讨论证据并充分解释该认定的依据。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所有主张和证据，并解释对每项权衡因素给予的相对决定权重。

III. 结论

基于上述理由，我们将撤销审理主任的决定，并将本事项发回重审，以进一步考虑并作出新决定。在发回重审时，审理主任应审查整个记录，包括申请人的上诉，并确定其是否已确立作为特殊能力人士的底层分类资格以及Dhanasar框架三项要件中每一项的资格。审理主任可在作出新决定之前要求提供其认为与认定相关的任何额外证据。

命令：审理主任的决定被撤销。本事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。