MAY162024_05B5203 · 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：31108887 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）

申请人是一名副教授/研究员，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士。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给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益的情况下，可以行使自由裁量权批准此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免。

德克萨斯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，但其未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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。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，并将此事项发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

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，即作为高级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。由于此分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

虽然法规和相关条例均未界定“国家利益”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (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）可以作为自由裁量事项，1 对被归类为EB-2类别的申请人批准对工作邀请、并因此对劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

申请人寻求推进教育管理与政策方面的研究，特别侧重于探索教师绩效与学生成功之间的关系。审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明对工作邀请要求、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。

然而，本办公室无法对审理主任决定中分析 Dhanasar 三项要件的那部分进行有意义的审查。由于该决定包含两个部分，每部分分别分析 Dhanasar 第一要件中的“ 国家重要性 ”组成部分，然后在异常的位置讨论 Dhanasar 的第三要件，该决定的整体结构令人困惑且难以理解。此外，两处“ 国家重要性 ”讨论均未包含有意义的细节。审理主任对 Dhanasar 第二要件——申请人是否处于有利地位以推进拟从事的事业——的讨论同样存在问题。审理主任首先在补充证据请求（RFE）中通知申请人，其已认定申请人处于有利地位以推进拟从事的事业，却在最终决定中撤回该认定，从而剥夺了申请人补正记录的机会。而审理主任决定中分析 Dhanasar 第三要件——即所谓的“ 权衡检验 ”——的部分不包含可供本办公室审查的有意义分析。这些因素共同迫使本办公室撤回审理主任的决定，并将此事项发回重审以采取进一步行动。

A. 拟从事事业的实质价值与国家重要性

第一要件，即实质价值与国家重要性，侧重于非公民拟从事的具体事业。事业的价值可以在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟从事的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。

审理主任签发了补充证据请求（RFE），要求提供包括关于拟从事事业如何具有国家重要性的进一步证据等材料。在RFE中，审理主任认定拟从事的事业具有实质价值，且申请人处于有利地位以推进其事业。

在回应RFE时，申请人提供了更新的陈述、期刊、行业报告和文章、Google Scholar个人资料，以及引用其研究成果的文章的文件。审理主任认定，虽然申请人的事业具有实质价值，但申请人未能

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）的意见，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

证明拟从事的事业具有国家重要性。在否决上诉的决定中，审理主任认定申请人未提供充分证据证明其处于有利地位以推进拟从事的事业，以及总体权衡，豁免工作邀请要求将有利于美国。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地否决了申请，且未能依照 Dhanasar 及其他USCIS政策充分审理该案。本办公室同意。审理主任的决定未对拟从事事业的国家重要性进行有意义的分析，也未充分讨论申请人的证据。审理人员必须充分解释否决申请的理由，以便申请人有公平机会对该决定提出异议，并为本办公室提供有意义的 appellate review 机会。Cf Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定移民法官必须充分解释否决动议的理由，以便被申请人有有意义的机会在上诉中质疑该裁定）。

在发回重审时，审理主任应就申请人的拟从事事业是否具有国家重要性提供全面完整的分析。如果审理主任认定申请人的文件不符合 Dhanasar 第一要件的实质价值或国家重要性要求，该决定应讨论证据的不足之处并充分解释不符合资格的理由。

B. 处于有利地位以推进拟从事的事业

第二要件将焦点从拟从事的事业转移到非公民本人。为确定非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模型或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣也是关键考量因素。

在否决申请的决定中，审理主任认定申请人未“ 证明其经验和教育本身足以确立其处于有利地位以推进拟从事的事业 ”。审理主任进一步指出，“ 专家意见函不足以证明申请人处于有利地位以推进拟从事的事业 ”，而此前在RFE中曾初步认定申请人处于有利地位以推进拟从事的事业。在发回重审时，审理主任应审查和评估记录，以确定申请人是否确实处于有利地位以推进其拟从事的事业。见同上。

C. 确定豁免对美国利益的权衡因素

第三要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。USCIS可以评估诸如以下因素：鉴于非公民的资格性质或拟从事的事业，非公民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；鉴于非公民的资格性质或拟从事的事业，非公民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设

其他合格美国工人可以胜任，美国仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公民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。所考虑的每一项因素综合起来，必须表明总体而言，美国放弃工作邀请要求并因此放弃劳工证要求将是有益的。

审理主任认定，申请人未能证明总体而言，美国放弃工作邀请要求并因此放弃劳工证要求将是有益的。然而，审理主任对该决定提供的分析或见解甚少。发回重审后，如果审理主任认定申请人不符合Dhanasar的第三项要件，该决定应回应申请人的论点和证据。参见同上。

III. 结论

基于上述理由，我们撤销审理主任的决定，并将本事项发回重审，以便审理主任可裁量确定申请人是否已证明符合国家利益豁免的资格。审理主任应适当适用Dhanasar分析框架的全部三项要件，以确定申请人是否已证明放弃工作邀请要求并因此放弃劳工证要求将符合国家利益。审理主任可要求提供其认为与新认定相关的任何额外证据，我们对本事项的最终处理不发表意见。

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。