OCT312022_01B5203 · 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：22646258 日期：2022年10月31日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及国家利益豁免。参见《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否决了该申请，认定申请人已确立作为高级学位专业人士的EB-2分类资格，但认定其未确立豁免所要求的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。在上诉中，申请人主张审理主任否决该申请存在错误。

在本程序中，申请人负有以优势证据确立所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。经重新审查，我们将撤销审理主任的决定，并将该事项发回重审，以进一步审查记录并作出新决定。

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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……属于持有高级学位或其同等学历的专业人士的合格移民，或

因其在科学、艺术或商业方面具有特殊能力，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福利，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

此外，尽管该法及有关规定均未界定“国家利益”一词，我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请框架。1 Dhanasar 指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

本上诉中唯一需要确定的问题是，申请人是否已确立豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。4 关于本事项的证明标准，申请人必须以优势证据确立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，申请人必须表明其主张“更可能为真”或“大概为真”。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背景下审查，以确定待证事实是否大概为真。”此外，为确定申请人是否已满足优势证据标准下的责任，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)。

在表格 I-140 上，申请人最初表示其打算担任“数据科学家”，职位描述如下：“对数据建模以预测需求和收入及市场

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 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裁量性质）。

3 关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 审理主任在否决申请之前签发的补件通知（RFE）中，就申请人的EB-2分类资格作出了认定。

弹性以评估策略对公司利润的影响。构建和维护优化模型以增加利润。”申请人的初始申请包括其表格ETA-750B《外国人资格声明》，其中将其美国雇主列为“[已隐去]公司”[H-]，其职业列为“[已隐去]数据科学家。”[已隐去]

针对审理主任的补件通知（RFE），申请人提供了一份陈述，讨论其就业历史和在美工作计划，相关部分如下：

我在[L-]大学获得工业工程博士学位，我的主要研究重点集中于优化，以及机器学习技术与运筹学的结合，以解决商业和实际问题。由于我在数学优化、启发式和元启发式技术、模拟、机器学习技术和统计建模工具方面的丰富经验，[H-]聘用我担任[已隐去]数据科学团队的数据科学家。

我拟从事的事业是继续开发和应用精确方法和启发式技术来解决优化问题，以改善公共服务，同时降低政府服务成本并尽量减少交通运输中的危险机会……。

我想通过简要介绍我的研究项目，简要说明我拟从事事业的国家重要性，以及我如何在这些领域积极开展研究以惠及美国：

在现实世界问题中应用优化模型和技术。5 数学优化正被领先的公司和组织使用，带来数千万甚至数亿美元的节省和收入，这与[我的]项目[已隐去]相关，[该项目]在我的初始申请中[已讨论]……。另一个合理的例子是预防性维护中的优化，我在我的项目[已隐去]中广泛开展了这方面的工作，[该项目]在初始申请中[已讨论]……，我在其中进行了研究，并采用统计模型和机器学习，根据检查数据识别和预测[已隐去]故障和变形。

未来研究计划：我目前正在研究异常检测模型，该模型有助于预测客户行为，这在旅游业中具有极大重要性……。在另一个项目中，我计划与

5 申请人提供了支持该申请的证据，包括其在上述具体领域的近期研究出版物副本，以及一般性讨论其选定研究重点在国家安全事务以及涉及旅游、医疗、制造和电信活动等行业中应用的文章。

[L-]大学土木与环境工程系合作开展疏浚物材料稳定化研究。将[已隐去]倾倒入环境会影响[已隐去]社区，其方式要么是直接掩埋地表生物，要么是间接地使[已隐去]悬浮并迁移（通常描述为窒息）至邻近区域，自1992年以来美国环保署（EPA）已禁止此类行为。回收[已隐去]并进行稳定化以用于有益目的，似乎是处置之外一个有趣的替代方案……。我[关于此主题的论文]已提交至《土木工程材料杂志》以供审阅[见附件9中的提交邮件]。

总体而言，我计划继续在优化、统计建模和机器学习领域开展研究，以寻找现实世界问题的答案。我在这些领域的知识应用有望惠及公共安全、环境问题、收入优化以及客户行为预测等对象。我热切希望继续我的研究，不仅是为了发表论文，更是为了帮助人类并改善居住在美国的人们的生活质量。

1. 拟议事业的实质价值与国家重要性

Dhanasar框架的第一项要件侧重于申请人拟从事的具体事业。在驳回申请的决定中，审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但未能证明其国家重要性。在上诉书面论证意见中，申请人主张，其已按优势证据标准证明了拟议事业的国家重要性，且审理主任的决定存在错误，部分原因是“ 尽管[明确列明了]所提交的证据……[审理主任]在考量[申请人]拟议事业的国家重要性时，未能评估——甚至未提及——其中任何证据。 ”

申请人进一步主张，“ [除]随[申请]提交的证据外，我们还重点指出了随RFE回复提交的若干证据附件[见RFE回复第5-7页]，这些与本次考量相关。 ”综合考量审理主任决定之前所提交的全部证据，我们同意申请人的主张，即其证据未在其中得到适当考量。审理人员必须充分说明驳回签证申请的理由，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)(1)(i)；另见Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定决定必须充分说明驳回理由，以使答辩人有有意义的机会在上诉中对裁定提出质疑）。尽管审理主任在驳回决定中列明了为支持申请而提交的证据，但该决定未充分处理记录中的文件材料。

审理主任应分析申请人的证据，以确定其拟议事业在优化与运筹学方面是否具有重大的国家或全球影响、是否具有雇用美国工人的重大潜力，或是否具有其他重大积极经济效应。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，其决定应讨论证据中的不足之处，并充分说明不符合资格的理由。

2. 处于有利地位以推进拟议事业

为根据Dhanasar第二项要件确定申请人是否处于有利地位以推进拟议事业，USCIS考量以下因素，包括但不限于：个人的教育背景、技能、知识以及在相关工作中的成功记录；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。Dhanasar at 890。

审理主任认定，申请人根据Dhanasar第二项要件不处于有利地位以推进其拟议事业。在上诉中，申请人主张，“ [决定]理由中缺少对Dhanasar中与第二项要件分析相关的任何相关因素的讨论。 ”我们同意申请人的主张，即审理主任的决定未充分讨论所提供的证据，也未充分解释其根据Dhanasar第二项要件作出不利认定的依据。

3. 权衡因素以确定豁免对美国的好处

第三项要件要求申请人证明，总体权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。尽管审理主任的决定指出了在确定申请人是否符合Dhanasar第三项要件时需考量的一些因素，并表示申请人未在该要件下确立资格，但审理主任未充分讨论证据，也未充分解释该认定的依据。如果审理主任认定申请人的文件材料不符合该项要件，其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所赋予的相对决定权重。

III. 结论

我们撤回审理主任的决定，并将此事项发回重审，以进行进一步审查并作出新决定。在发回重审时，审理主任应审查迄今提交的所有证据（包括书面论证意见和上诉时提交的文件材料），并分析申请人的主张和证据，以确定其是否符合Dhanasar框架中规定的全部三项要件。审理主任可要求提供其认为对新决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：审理主任的决定被撤回。此事项发回重审，以按照上述分析进行进一步程序并作出新决定。