SEP132023_10B5203 · 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：28282446 日期：2023年9月13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）

申请人是一名电气工程师，寻求以拥有高级学位的专业人士或具有特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对该EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见本法第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）可以授予此项对所需工作邀请因而对劳工证的自由裁量豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人有资格获得或在自由裁量上理应获得国家利益豁免。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个人。由于该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。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类要求的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。2 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。3 如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。4

一旦申请人证明其有资格作为拥有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人，其随后必须确立对工作邀请要求“符合国家利益”的自由裁量豁免的资格。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，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 指出，USCIS 可以作为自由裁量事项5 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；
- 该个人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。

二、分析

申请人拟在美国为其近期成立的企业担任首席执行官、安全系统工程师和电气工程师。该企业，[已隐去]，将提供住宅和商业定制电子设计与集成服务。

审理主任未就申请人是否有资格获得 underlying EB-2 分类作出认定。审理主任认定记录未能证明申请人有资格获得或在自由裁量上理应获得国家利益豁免。

A. EB-2 分类

申请人在其申请中主张，其有资格作为高级学位专业人士和具有特殊能力的个人获得 EB-2 分类。然而，审理主任未评估申请人的主张。在上诉中，申请人主张审理主任未处理

2 如果此类证据不 readily 适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
3 USCIS 此前已确认这一两步骤审理方法在具有特殊能力个人情形中的适用性。一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。
4 见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两步骤审查，即先计算证据，然后，如果其满足所需标准数量，则在最终实质审查的背景下予以考虑）；一般见 6 USCIS Policy Manual, 同上, at F.5(B)(2)。
5 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）。

其是否有资格作为具有特殊能力的个人，且未主张其为高级学位专业人士。

为确立作为高级学位专业人士的资格，申请人提交了其文凭、学业成绩单和学历评估。

为确立作为具有特殊能力个人的资格，申请人提交了证据以满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 下四项证据标准。申请人主张其满足以下标准：8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 下特殊能力领域的学术记录；8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C) 下该专业的执照或认证；8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E) 下专业协会会员资格；以及 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F) 下对领域成就和重大贡献的认可。

在发回重审时，审理主任应评估文件以确定申请人是否满足 underlying EB-2 分类作为高级学位专业人士或具有特殊能力个人的要求。

B. 实质价值和国家重要性

Dhanasar 分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于申请人拟从事的具体事业。审理主任的决定结论称：“ 因此，证据未能证明您的事业具有实质价值和国家重要性。 ”尽管审理主任的决定列出了记录中的部分证据，并陈述了在确定申请人是否满足 Dhanasar 第一项要件时的法律和相关考量，但该决定未解释此认定的依据。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定有误，因其未考虑所提交的证据，而是作出结论性陈述，认定其拟议事业不具有实质价值和国家重要性。申请人进一步主张，审理主任未“ 评估 ”所提交证据中描述的申请人拟议事业的“ 实质 ”。申请人指出随申请及对证据请求的回复所提交的证据，主张所提交的文件证明其拟议事业具有实质价值和国家重要性。

本办公室同意申请人的主张，即该决定未充分解释文件为何未能证明申请人拟议事业的实质价值和国家重要性。审理人员必须充分解释拒绝申请的理由，以便申请人有公平机会对该决定提出异议，并允许有意义的行政上诉审查。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)；另见 Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)。在认定申请人未能确立其拟议事业的实质价值和国家重要性时，审理主任的决定未实质性地处理随申请或在对证据请求的回复中提交的证据。

事业的实质可在多个领域中得到证明，例如商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。6 申请人提交了其律师函、其

6 一般见 6 USCIS Policy Manual, 同上, at F.5(D)(1)。

陈述以及一份商业计划，表明其拟议事业是担任其住宅和商业定制电子设计与集成公司 [已隐去] 的首席执行官、安全系统工程师和电气工程师。在发回重审时，审理主任应分析证据以确定记录是否充分表明申请人的拟议事业具有实质价值。

在判断拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任应关注申请人将要从事的工作，而非具体职业。审理主任应牢记，必须证明的是申请人具体拟议事业的国家重要性，而非电气工程整个领域的重要性。一项事业若对某一领域或区域具有更广泛影响的重大潜力，通常可达到具有国家重要性的水平，以符合国家利益豁免的资格。7 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该领域具有更广泛影响的重大潜力。发回重审时，审理主任应分析证据，以确定记录是否充分证明该事业具有国家重要性。

如果审理主任认定申请人的文件材料不满足Dhanasar第一项要件的实质价值或国家重要性要求，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。

C. 处于能够推进拟议事业的有利地位

对于Dhanasar的第二项要件，审理主任认定，“ 证据未能确立您如何处于有利地位在美国建立您的[sic]公司。 ”然而，审理主任的决定未对证据提供充分分析，以解释该认定的依据。

第二项要件将关注点从拟议事业转向申请人。我们分析申请人是否处于能够推进其拟议事业的有利地位，并在作出该认定时考察若干因素。我们考虑的因素包括但不限于：其教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；为实现拟议事业所取得的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

审理主任的决定提及申请人的商业计划以及申请人潜在客户的一封推荐信，称这些不足以表明对申请人事业的充分兴趣。审理主任未认可或分析为表明申请人处于能够推进其拟议事业的有利地位而提交的其他文件材料，包括其简历、学历证书、会员证书、培训证书、以往客户的推荐信、申请人撰写的文章、提及申请人的文章、一项专利申请、该企业的公司文件以及一份租赁协议。

发回重审时，审理主任应分析证据，以确定记录是否充分证明申请人处于能够推进拟议事业的有利地位。审理主任应

7 一般参见 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(0)(1)。

阐明认定证据是否表明其处于能够推进其事业的有利地位的依据。

D. 权衡各项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，总体权衡而言，豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证要求将有利于美国。在进行该分析时，我们可评估如下因素：鉴于个人资格的性质或拟议事业，其获得工作邀请或取得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从其贡献中受益；以及其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。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来确立：总体权衡而言，豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890-91。

审理主任认定，申请人“未能确立，总体权衡而言，豁免工作邀请要求并因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申请人“自雇是一项积极因素”，但未说明法律或在进行第三项要件权衡分析时所权衡的相关考量。此外，审理主任未讨论在权衡这些考量时所权衡的其他证据，也未实质性地回应申请人关于第三项要件的具体主张。

发回重审时，如果审理主任认定申请人不满足Dhanasar的第三项要件，该决定应回应申请人的主张和证据，并解释对每项权衡因素所赋予的相对决定权重。

III. 结论

因此，我们将该申请发回重审，由审理主任考虑申请人是否满足作为高级学位专业人士或特殊能力个人的基础EB-2分类的资格要求。此外，审理主任应正确适用Dhanasar分析框架的全部三项要件，以确定申请人是否已确立豁免工作邀请要求并因而豁免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补充证据。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。本案发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。