SEP212022_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：22395029 日期：2022年9月21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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名访问学者和研究人员，寻求第二优先移民分类，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。他还寻求豁免EB-2分类所附的工作邀请要求，即国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民有能力推进拟议事业；(3) 总体而言，豁免工作邀请要求及由此豁免劳工证对美国有利。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了申请，认定虽然申请人已确立作为持有高等学位的专业人士的EB-2移民签证分类资格，但记录未能证明豁免该分类的工作邀请要求将符合国家利益。在上诉中，申请人主张其应获得国家利益豁免。他还主张审理主任错误适用事实、未考虑记录中的证据，并错误解释了先例判例法。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将撤销该决定，并将此事项发回重审，以作出与下述分析一致的新决定。

一、法律

要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。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邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等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……符合条件的移民，即属于持有高等学位或其同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业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)项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)，规定“ '专业'一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。 ”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高等学位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。美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域的渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位。如果专业通常要求博士学位，外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业方面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。

专业指该法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明作为具有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。

此外，虽然法规和相关部门规章均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中为审理国家利益豁免申请设定了框架。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)。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）可酌情批准国家利益豁免。另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。作为酌情事项，如果申请人证明以下内容，可批准国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民有能力推进拟议事业；(3) 总体而言，豁免工作邀请要求及由此豁免劳工证对美国有利。关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格。记录显示申请人于2003年在土耳其获得经济学博士学位，主修劳资关系，该学位经评估相当于美国大学经济学博士学位的外国同等学位。剩余需考虑的问题是申请人是否已根据Dhanasar框架确立资格。

A. 拟议事业的实质价值和国家重要性

申请人提交证据表明其目前担任[已隐去]大学商学院访问学者。在其个人陈述中，申请人将其拟议事业描述为在综合管理、知识管理、供应链管理和医疗管理领域开展研究，“以分析组织如何获得可持续竞争优势以及员工如何为此过程做出贡献。”他还描述了未来在知识共享、创新和知识利用以及多元化管理主题上的研究计划。他提议利用这项研究帮助美国经济，设计“用于小企业的独特知识管理系统，以增强其在市场中的竞争优势，最终促进持续创新、更好的客户满意度以及小企业整体的供应链管理。”

为支持其个人陈述，申请人提交了一封推荐信和来自商业与健康管理领域其他研究人员的三份咨询意见，以及其同行评审出版物和引用的证据。推荐信来自土耳其[已隐去]大学[已隐去]管理系[已隐去]教授。[已隐去]描述了申请人对商业管理领域的研究贡献，并讨论其过去研究的重要性，主要是对土耳其企业和行业的研究，关于衡量客户满意度以改善医院服务质量和成本管理。

申请人还提供了三份独立咨询意见，撰写者分别为：

[已隐去]大学营销与国际商务教授；
[已隐去]学院营销与国际商务教授；以及
[已隐去]大学商学院酒店与旅游管理教授。

每份咨询意见进一步讨论了全球商业竞争对美国经济的重要性，以及申请人持续的研究将如何使美国企业提高绩效并在全球经济中获得战略优势。

为证明其研究潜在的国家重要性，申请人提交了该研究对美国影响的证据。其中包括来自美国国际开发署的经济增长项目信息，以及取自网站“ Investopedia.com ”的美国占全球经济份额的统计数据。申请人还提供了来自美国总统行政办公室美国贸易代表办公室网站的信息，该信息将中小企业——即其拟议事业所聚焦的企业规模——描述为“ 美国和欧洲经济的支柱 ”。

在审查初始申请后，审理主任签发了补件通知（RFE），指出记录未“ 说明[申请人]作为[教授]打算做什么，以及其意图如何在美国具有实质价值和国家级重要性 ”。在补件通知中，审理主任指出，记录亦未证明申请人处于有利地位以推进拟议事业，或证明豁免职位邀请要求将有利于美国。

针对补件通知，申请人提交了关于其出版物及对其著作引用的补充证据。他提交了多篇引用其研究并讨论其在工商管理领域应用的学术文章。这些文章描述了申请人的研究如何支持他人在知识管理、组织绩效、供应链管理、服务质量和人力资源能力方面的研究。他还提交了期刊文章，以证明其拟议事业支持美国政府的目标。这些文章描述了知识管理对美国小企业和医疗行业的重要性、供应链管理对美国就业的影响，以及政府关注劳动力多样性的意愿。

审理主任否决了申请。他认定，证据表明申请人满足了Dhanasar框架的第二项要件，即他处于有利地位以推进拟议事业。然而，证据未能证明他满足第一项和第三项要件——即拟议事业具有实质价值和国家级重要性，以及总体而言，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

关于申请人拟议事业的实质价值，审理主任在其决定中称，“ 除了关于申请人打算继续其在

管理领域研究的概括性主张外，对其事业的描述缺乏关于其除研究之外打算做什么的具体内容。”审理主任仅引用了申请人的个人陈述，未提及、分析或似乎未考虑初始申请或补件通知答复中提交的支持材料。

关于拟议事业的国家级重要性，审理主任再次仅引用申请人的个人陈述，并称他“除其发表记录外，未提供证据说明其工作将如何对美国国家利益产生显著或实质性影响”。

审理主任未处理或分析记录中的所有证据，也未解释这些证据为何不足以证明申请人的资格。这包括申请人律师随附的书面论证意见、推荐信、咨询意见，以及为证明申请人拟议事业的国家级重要性而提交的其他证据。审理人员必须充分解释否决签证申请的理由，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（上诉审查）。见8 C.F.R. § 103.3(a)(i)；另见Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定决定必须充分解释否决动议的理由，以使答辩人有有意义的机会在上诉中质疑该裁定）。因此，基于此缺陷，我们将撤回审理主任的决定。发回重审时，审理主任应在考虑申请人拟议事业在Dhanasar框架内是否具有实质价值时审查整个记录，并对其决定中所考虑的因素进行分析。

此外，尽管申请人当前的研究可能有助于阐明和支持其拟议事业，但Dhanasar裁决明确指出，第一项要件所考虑的是拟议事业的潜力。1 因此，发回重审时，审理主任应评估记录中所述拟议事业的潜在未来影响，以确定其是否具有国家级重要性。

B. 总体而言，批准豁免是否符合国家利益

在认定批准豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证不符合国家利益时，审理主任称记录中的证据不足。然而，他未引用申请人提交的任何具体证据，也未描述该具体证据为何不足。发回重审时，如果审理主任在重新考虑和分析后认定申请人满足前两项要件，则审理主任应评估申请人支持第三项要件的陈述和证据。在对整个记录进行全面审查后，审理主任应就总体而言批准豁免劳工证是否符合国家利益提供充分完整的分析。审理主任应考虑诸如以下因素：劳工证是否不切实际、美国是否将从申请人的拟议事业中受益、申请人拟议事业所涉国家利益是否足够紧迫，以及拟议事业是否具有创造就业的潜力。

1 Dhanasar at 889（“在确定拟议事业是否具有国家级重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。”）

III. 结论

审理主任未按8 C.F.R. § 103.3(a)(i)的要求处理记录中的所有证据并在其决定中充分解释否决的具体理由。因此，我们将申请发回重审，由审理主任考虑申请人是否已根据Dhanasar分析框架的全部三项要件证明，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

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。