SEP212023_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：28282430 日期：2023年9月21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）

申请人是一名飞机机械师，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的人员。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）可在符合国家利益时，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，本办公室将撤销审理主任的决定，并将此事发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

I. 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员。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

高等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。该法第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标准的文件。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 若申请人满足，本办公室随后将进行最终实质审查，以判定证据整体是否表明其被认可为具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。4

一旦申请人证明其作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的人员的资格，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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“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 可作为自由裁量事项5，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 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。

II. 分析

申请人拟在美国从事飞机机械师工作。审理主任未就申请人是否符合基础EB-2分类资格作出认定。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. 具有特殊能力的人员

申请人在其申请中主张其作为具有特殊能力的人员符合EB-2分类资格；然而，审理主任未评估其主张。申请人提交了证据以满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下全部六项证据标准。发回重审时，审理主任应评估相关文件，以判定申请人是否满足具有特殊能力的人员的要求。

2 若此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
3 USCIS 此前已确认此两部分审理方法在具有特殊能力的人员情形中的适用性。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)（讨论两部分审查，即先计算证据，然后若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）。

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。审理主任的决定认定，尽管申请人的拟议事业具有实质价值，但证据未能证明申请人拟议事业的国家重要性。然而，该决定未充分解释此认定的依据。

事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。6 申请人表示其拟议事业是继续为一家美国雇主从事飞机机械师工作。其提交了律师函、两份职业计划以及潜在雇主的往来信函。本办公室同意，记录中的证据足以表明申请人的拟议事业具有实质价值。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定有误，未认可为确立其拟议事业具有国家重要性而提交的文件。此外，申请人主张审理主任未对文件进行深入分析，致使申请人无法理解其未能确立资格的原因。申请人指出随申请及随其对证据请求的答复所提交的证据，主张所提交的文件确立了其拟议事业具有国家重要性。

审理主任的决定列举了为支持申请人拟议事业的国家重要性而收到的文件，即一份职业计划和一份专家意见。然而，该决定未充分解释该等文件不能证明申请人拟议事业国家重要性的理由。此外，申请人提交了额外文件以表明其拟议事业的国家重要性，包括另一份专家意见、申请人的简历、另一份职业计划以及律师函，其中包含对拟议事业的说明及其国家重要性的主张。然而，审理主任的决定未提及或分析这些文件。

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，并允许有意义的上级审查机会。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)；另见 Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)。在认定申请人未确立其拟议事业的国家重要性时，审理主任的决定未实质性地处理随申请或随对证据请求的答复所提交的证据。

发回重审时，审理主任应分析证据，以判定记录是否充分证明该事业具有国家重要性。在判定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任应聚焦于申请人将从事的工作，而非特定职业。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，而非飞机机械师整体领域的重要性。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，

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

一般而言，就可能达到具有国家重要性的程度，从而为确立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产生更广泛影响的重大潜力。

如果审理主任认定申请人的文件材料不符合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。

C. 处于有利地位以推进拟议事业

关于Dhanasar的第二项要件，审理主任认定：“ 您提交了足以满足第2项要件的证据。 ”然而，审理主任的决定并未为该认定提供依据。

第二项要件将焦点从拟议事业转移到申请人。我们分析申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业，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取得成功的记录；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。

在发回重审时，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有利地位以推进拟议事业。审理主任应阐明认定依据，说明证据是否显示其处于有利地位以推进其事业。

D. 权衡各项因素以确定豁免对美国的好处

关于Dhanasar的第三项要件，审理主任认定申请人“ 未能证明，经权衡，豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证要求）将有利于美国。 ”审理主任的决定列举了记录中的部分证据，并陈述了进行第三项要件权衡分析的法律和相关考量因素。然而，审理主任未充分讨论在权衡这些考量因素时所衡量的证据，也未实质性地回应申请人就第三项要件提出的具体主张。

在发回重审时，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，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特殊能力人士的EB-2基础分类的资格要求。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证明豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证要求）将符合国家利益。

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

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销。本案发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。