SEP242024_08B5203 · 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：33959843 日期：2024年9月24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）

申请人是一名电气工程师，寻求作为持有高级学位的专业人士成员的就业第二优先（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进行国家利益豁免。见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，申请人未能证明其值得在符合国家利益的情况下对工作邀请要求行使自由裁量豁免。该事项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)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa'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，并将该事项发回重审，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基础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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

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学位，加上在该专业领域五年逐步发展的经验，等同于硕士学位。同上。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须证明其有资格获得“ 在符合国家利益的情况下 ”对工作邀请要求的自由裁量豁免。

1 专业人士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。

本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时可以授予对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。虽然本法或相关法规均未界定“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分析框架。Dhanasar 指出，USCIS 可以作为自由裁量事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；并且
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定，申请人已证明其符合作为持有高级学位的专业人士成员的基礎EB-2分类资格。然而，审理主任认定，申请人未能证明其符合 Dhanasar 分析框架第二和第三项要件下的资格，因此认定其不符合工作邀请要求豁免的资格。

A. 持有高级学位的专业人士成员

审理主任的决定未提供认定申请人符合持有高级学位的专业人士成员资格的依據。申请人提交了其文凭、学业成绩单、学历评估、推荐信以及其在巴西企业的公司文件和财务文件。记录显示，申请人于2013年4月10日在巴西_____获得电气工程学士学位，该学位相当于美国学士学位。

然而，申请人未能证明其在其专业领域拥有五年逐步发展的经验。申请人提交了同事的推荐信，证明申请人与他们合作开展各种电气项目以及其对老年生活项目的投资。尽管这些信件写明了项目发生的年份，但信件未具体说明申请人工作经验的日期及其具体工作职责，以证明其在其专业领域拥有五年逐步发展的经验。此外，与申请人在巴西的企业相关的公司文件和财务文件未显示申请人在这些企业的工作职责及其在其专业领域工作的具体日期。在没有进一步证据的情况下，申请人未能证明其在其专业领域拥有五年逐步发展的经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。因此，本办公室撤销审理主任关于申请人符合持有高级学位的专业人士成员资格的认定。

2 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定具有自由裁量性质）。

B. 实质价值与国家重要性

审理主任未就申请人的拟议事业是否符合 Dhanasar 分析框架的第一项要件作出认定。第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于申请人拟开展的具体事业。该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。在确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预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任的决定通过指出申请人“ 打算作为[电]气[工]程师和[企]业家工作 ”来界定申请人的拟议事业，并提供了满足 Dhanasar 第一项要件的法律要求。然而，该决定既未讨论案件事实，也未表明申请人的拟议事业是否具有实质价值或国家重要性。与决定类似，补件通知（RFE）陈述了满足 Dhanasar 第一项要件的法律要求，但未结合这些法律要求讨论本案事实。此外，RFE 未指出申请人关于第一项要件的证据存在任何不足。

在发回重审时，审理主任应分析证据，以确定记录是否充分描述了拟议事业，以及该事业是否具有实质价值和国家重要性。如果审理主任认定申请人的文件不符合 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并充分解释不符合资格的理由。

C. 处于有利地位推进拟议事业

对于第二项要件，重点转向申请人及其推进其拟议事业的有利地位，本办公室在作出此认定时考虑若干因素。本办公室考虑的因素包括但不限于：其教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；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。同上，第890页。

审理主任认定，申请人未能证明其处于有利地位推进拟议事业。尽管该决定指出了申请人提交的证据并简要提及了几项证据，但审理主任未充分解释该认定的依据。在上诉中，申请人主张其先前提供的证据表明其处于有利地位推进其拟议事业，特别指出其学术资历、培训证书、其领域内个人的推荐信、其职业计划、与其巴西企业相关的文件、与申请人合作的意向书以及一份意见书。

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，并使本办公室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, 787-88 (BIA 1994)（认定决定必须充分解释拒绝的理由，以使答复人有有意义的机会在上诉中质疑该认定）。在此，审理主任的决定未充分处理随申请或RFE答复提交的证据。

因此，我们撤回审理主任关于申请人不符合Dhanasar框架第二项要素的认定。发回重审后，审理主任作出的任何新认定均应考虑为第二项要素提交的证据，包括申请人的学业记录、证书和培训、推荐信、其职业计划、与其巴西企业相关的文件、与其合作的意向书以及意见书。审理主任应分析记录的具体内容，以确定这些文件是否使其处于有利于推进拟议事业的良好地位。如果审理主任认定申请人的文件不符合Dhanasar第二项要素，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. 权衡各项因素以确定豁免对美国的好处

关于Dhanasar第三项要素，审理主任在履行第三项要素的权衡分析时陈述了法律和相关考量因素，并认定申请人“ 未能证明，总体权衡之下，豁免职位邀请要求、进而豁免劳工证要求，将有利于美国 ”。然而，尽管审理主任的决定列明了申请人提交的证据并对少数几项证据作了简要分析，但未充分讨论在权衡这些考量因素时所衡量的证据，也未处理申请人就第三项要素提出的具体主张（如有）。若未对Dhanasar第三项要素所确定的各项因素进行适当评估，我们无法有意义地分析审理主任对该要素的认定是否有误。因此，我们撤回审理主任关于申请人未依据Dhanasar第三项要素确立资格的认定。发回重审后，如果审理主任认定申请人的文件不符合该项要素，该决定应处理申请人的论点和证据，并解释对每一项权衡因素给予的相对裁断权重。

III. 结论

基于上述，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拥有高级学位的专业人士的EB-2基础分类的资格要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条。此外，我们将案件发回重审，由审理主任考虑Dhanasar分析框架的全部三项要素，并确定申请人是否已证明豁免职位邀请要求、进而豁免劳工证要求将符合国家利益。审理主任可要求提交其认为与新认定相关的任何补充证据。因此，对于本案发回重审后的最终处理结果，我们不发表意见。

裁定：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。