SEP282023_05B5203 · 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：28455305 日期：2023年9月28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）

申请人是一名航空公司飞行员，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民类别的职位邀请要求。参见本法第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）可授予此项对所需职位邀请（因而对劳工证）的酌情豁免。

德克萨斯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或酌情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。

申请人负有以优势证据标准证明资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（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。

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签证类别的资格，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。其次，申请人必须证明其“符合国家利益”，从而酌情应获得对职位邀请要求的豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS可酌情[1]授予国家利益豁免，如果申请人表明：

1 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酌情性质）。

- 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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

II. 分析

申请人是一名航空公司飞行员，拟在美国航空领域担任商业飞行员和飞行教员。审理主任认定，申请人基于其持有相当于美国航空学硕士学位的国外同等学历，已确立其作为持有高级学位的专业人士的资格。然而，审理主任认定申请人未能证明豁免职位邀请要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。

A. 拟议事业的实质价值和国家重要性

Dhanasar分析框架的第一项要件——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“ 实质价值和国家重要性已满足 ”。然而，该决定未充分解释此认定的依据。

例如，申请人在申请中提供了一份声明，内容如下：

我打算继续运用我的专业知识和技能在美国航空领域工作，在那里我可以帮助填补美国众多且令人警觉的飞行员职位空缺，并培训该领域的其他人，无论是经验丰富的飞行员还是新进入该领域的专业人士。我在该领域拥有23年经验，具备操作多种机型的经证明的经验，并在我的职业中拥有数千飞行小时。

我打算继续运用我在航空领域的专业知识和技能，在美国担任飞行员。我计划运用我的技能帮助缓解美国的飞行员短缺。我已持有美国联邦航空管理局（FAA）颁发的航空运输飞行员执照，这将使我能够立即在美国实现我的拟议事业。

申请人提供了支持信、专家意见书以及有关航空业的文章和报告，以支持其符合第一项要件的资格。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实质价值和国家重要性。该事业的价值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。2 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前瞻性影响。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任应关注申请人将做什么，而非具体职业。一项事业若对更广泛

2 一般参见6 USCIS政策手册F.5(D)(1)，https://www.uscis.gov/policymanual。

领域或地区具有重大潜在影响，通常可达到具有国家重要性的水平，以确立国家利益豁免的资格。3 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重大潜在广泛影响。

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，该决定应讨论证据的不足之处并充分解释不符合资格的理由。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

在第二项要件中，焦点转向申请人及其推进拟议事业的有利地位，本办公室在作出此认定时考察若干因素。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；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。Id. at 890。

对于Dhanasar的第二项要件，审理主任认定，虽然记录显示申请人“ 在其事业领域获得了技能和经验 ”，但未证明申请人处于有利地位以推进拟议事业。然而，该决定未充分解释此认定的依据。该决定未描述审理主任为作出认定所审查的证据，也未分析申请人提交的任何证据。该决定称：“ 在考虑以下非穷尽性因素清单及其他因素后，记录不足以证明[申请人]处于有利地位以推进拟议事业。 ”然而，审理主任未列出其所指的因素，而仅在下一句中得出结论，称记录未证明申请人处于有利地位以推进拟议事业。

在上诉中，申请人主张其已以优势证据证明其处于有利地位以推进拟议事业。申请人重申其资格和推进拟议事业的承诺，并声称其在最初提交时以及回应审理主任的证据请求（RFE）时提交的关于其“ 丰富经验、职业记录和航空业专业知识 ”的证据足以满足此项要件。然而，审理主任未讨论或认可任何此类证据，也未解释此类证据为何不足。

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，并使本办公室有机会进行有意义的 appellate review。参见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)；另见 Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定决定必须充分解释否决理由，以使答辩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提交或回应RFE时提交的证据。审理主任应分析证据，以确定申请人是否处于有利地位以推进拟议事业。

3 参见同上。

因此，本办公室撤回审理主任关于申请人不符合Dhanasar框架第二项要件的认定。审理主任的任何新认定必须考虑为第二项要件提供的所有证据，包括申请人的学术记录、证书和培训、专家意见书、支持信和推荐信，以及行业文章和报告。审理主任应分析记录的具体内容，以确定这些文件是否使申请人处于有利地位以推进拟议事业。如果审理主任认定申请人的文件不符合Dhanasar的第二项要件，该决定应讨论证据的不足之处并充分解释不符合资格的理由。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的利益

关于Dhanasar的第三项要件，审理主任陈述了法律及进行第三项要件权衡分析时的相关考量因素，并认定申请人“未能证明，总体权衡之下，豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证要求）会对美国有利”。然而，审理主任未讨论在权衡这些考量因素时所衡量的证据，也未回应申请人就第三项要件提出的具体主张。在未对Dhanasar第三项要件所确定的各项因素进行适当评估的情况下，审理主任就该要件作出的认定存在错误。如果审理主任认定申请人的文件材料不符合该项要件，该决定应当回应申请人的论点和证据，并解释对各项权衡因素所赋予的相对决定权重。

III. 结论

基于上述理由，我们将该申请发回重审给审理主任，以裁定申请人是否已确立国家利益豁免的资格，并作出新的决定。审理主任可要求提交其认为与新的裁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。

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。