AUG182023_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

案卷编号：28398334 日期：2023年8月18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）

申请人是一名信贷分析师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。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。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。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予以重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

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，即作为持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士符合资格，申请人随后必须确立其符合“ 符合国家利益 ”而对工作邀请要求给予酌情豁免的资格。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“ 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 可酌情1批准国家利益豁免，如果申请人证明：拟从事的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从事的事业；以及，权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (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）。

尽管审理主任在决定中未就申请人是否符合 underlying EB-2 移民分类资格作出认定，但审理主任在补件通知（RFE）中确实指出申请人符合持有高级学位的专业人士资格。2 然而，审理主任认定申请人未能确立 Dhanasar 分析框架所要求的三项要件中的任何一项。申请人拟在佛罗里达州设立一家抵押贷款公司. _____.，向“ 期待制定最佳贷款解决方案的美国及国际客户 ”提供抵押贷款。

在分析 Dhanasar 框架第一项要件时，审理主任认定申请人已证明拟从事事业的实质价值，但未证明其国家重要性。审理主任认定，尽管申请人的商业计划书表明公司将雇用21名全职员工，但记录未能证明该等员工人数的业务需求，亦未证明创造该等数量的就业岗位将产生足以达到国家重要性程度的重大积极经济影响。审理主任还认定，记录未能证明拟从事事业将对抵押贷款行业产生更广泛的影响。最后，审理主任认定，记录中关于外国企业家及其积极经济影响的行业报告未能证明拟从事事业的国家重要性。

在上诉中，申请人概括主张审理主任不当适用了高于优势证据标准的证明标准，且未对记录中的证据给予应有考量，包括申请人的陈述、商业计划书以及行业报告和文章。然而，申请人未就记录具体说明这些主张，也未说明审理主任如何适用了更高的标准。申请人仅凭无支持的主张，不足以证明审理主任的决定存在错误，亦不足以履行其证明符合国家利益豁免资格的举证责任。

具体就拟从事事业的国家重要性而言，申请人在上诉中主要论述其教育背景和工作经历，以证明国家重要性要求。然而，申请人的教育、技能和专长（包括工作经历）方面的证据，通常涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟从事事业转向[非公民] ”以及其是否处于有利地位以推进该事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是，申请人具体拟从事的事业——设立一家抵押贷款公司——是否在 Matter of Dhanasar 第一项要件下具有国家重要性。申请人的工作经历证据并未详述申请人具体拟从事的事业，也未支持其国家重要性。

申请人接下来对审理主任的认定提出异议，即申请人未能证明商业计划书中所预计员工人数的业务需求。申请人称，对这些员工的需求“ 将随着业务扩展而产生 ”，且“ 诸如房地产经理、房地产经纪人、经纪人、电话营销人员、合规官、前台接待员等各种职位将必须填补，以确保业务成功 ”。尽管申请人主张商业计划书支持这一需求，但她未进一步澄清该人数如何由

2 记录显示，申请人获得了相当于工商管理学士学位的国外同等学历，并拥有至少五年学士学位后渐进式商业管理和金融工作经验。

商业计划书所证明。此外，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明在五年内创造21个就业岗位将产生足以达到国家重要性程度的“ 重大积极经济影响 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

最后，申请人在上诉中主张，Matter of Dhanasar 的措辞允许以区域为重点的事业仍可确立国家重要性，且本办公室应“ 避免过度强调 ”拟从事事业的“ 地理广度 ”。申请人正确地指出，Matter of Dhanasar 引入的分析框架旨在减少对事业地理影响的关注。见 id. at 887。然而，申请人并未主张审理主任就申请人拟设立的抵押贷款公司的区域性性质作出了任何具体的法律或事实错误。审理主任并非依据缺乏地理广度来认定其缺乏国家重要性。相反，审理主任认定，申请人未提供充分的信息和证据以证明拟从事事业将对抵押贷款行业产生更广泛的影响，或证明其将产生重大积极经济影响。经重新审查，本办公室同意。尽管以区域为重点的事业可能具有国家重要性，但其仍必须具有广泛影响。Id. at 889。

申请人的上诉书面论证意见包含许多关于拟从事事业潜在影响的宽泛主张，包括其将“ 通过带来有竞争力的服务帮助美国保持竞争力，帮助发展国家，并为美国经济创造收入 ”，或“ 将能够通过提供[sic]一系列金融服务影响整个美国抵押贷款市场…… ”。这些主张未得到记录中证据的支持。尽管记录反映申请人希望在佛罗里达州设立一家小型抵押贷款公司，但申请人未能证明该事业的潜在预期影响达到国家重要性程度。

申请人未能证明拟从事事业具有 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性；因此，她不符合国家利益豁免资格。本办公室注意到申请人在上诉中关于 Dhanasar 第二项和第三项要件的论点，但既然认定证据未能证明申请人在国家重要性方面的资格，本办公室对记录是否证明其余 Dhanasar 要件保留意见。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。由于申请人未能满足 Dhanasar 第一项要件的国家重要性要求，本办公室认定申请人未能证明其符合资格或酌情应获国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。