SEP252023_03B5203 · 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：28087432 日期：2023年9月25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）

申请人是一名业务运营专家，寻求作为持有高级学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请，认定申请人未能证明符合豁免所需工作邀请（因而豁免劳工证）将符合国家利益。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符合资格。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，并将此事发回重审，以作出与下述分析一致的新决定。

一、法律

为证明符合国家利益豁免的资格，申请人必须证明其符合 underlying 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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。此外，申请人必须表明，对工作要求进行自由裁量豁免“ 符合国家利益 ”的合理性。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在以下情况下授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质性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；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

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于自由裁量性质）。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。本次上诉中唯一需要确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。

申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。换言之，申请人必须表明其主张“更有可能”或“很可能”为真。USCIS审查“每一份证据的相关性、证明价值和可信度，既单独审查也在全部证据的整体背景下审查，以确定待证事实是否很可能为真。”此外，为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，USCIS不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。申请人必须证明其在提交申请之日（本案为2021年1月26日）符合国家利益豁免的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

第一项要件涉及特定拟议事业的实质性价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任在驳回决定中认定，申请人拟议事业（涉及创办一家新的市场研究公司）具有实质性价值，记录支持这一结论。然而，申请人在上诉中正确指出，审理主任在驳回决定中错误地忽视了为回应证据请求（RFE）而提交的、与Dhanasar第一项要件下国家重要性认定相关的某些证据。申请人最初表示，在获得美国合法永久居民身份后，其将开始拟议事业，具体如下：

我计划在美国创办一家第三方市场研究公司，专注于三个子行业：下一代平板显示器如OLED（有机发光显示器）、存储半导体（DRAM和NAND）以及电动汽车（EV）电池。像IDC和Gartner这样的老牌研究机构在这些领域的业务有限，因为这些领域相对较新，且技术开发主要在韩国进行。具有讽刺意味的是，美国作为基于该技术的产品的最大市场之一，却需要这种市场研究服务。

市场研究不是资本密集型，而是脑力密集型业务。该业务只需要几名分析师和几名行政人员。我相信这种第三方研究服务应会受到美国汽车行业和技术行业公司的欢迎。目标客户还包括希望继续扩大美国业务的韩国公司……我的研究公司应能够提供定期研究服务，并为这些韩国公司提供临时性基础咨询服务。

在RFE中，审理主任认可了最初提供的证据，例如申请人的推荐信、其学术和实践成就，以及记录其

媒体露面的网页。她告知申请人，其未提供足够证据表明其拟议事业如何达到国家重要性水平等。审理主任讨论了最初提供证据中的不足，包括申请人关于创办市场研究公司以推进其拟议事业的所述意图，以及其打算向美国及国外公司提供的咨询服务。她还提供了一份非穷尽性的文件清单，申请人可在RFE回复中提交这些文件以证明其符合国家利益豁免。

在回应RFE时，申请人提供了一份书面论证意见及额外证据，包括其新业务的简要商业计划书，以及两家投资公司首席执行官出具的额外支持信和意向信。审理主任审查了所提供的证据，认定申请人不符合Dhanasar三项要件中的任何一项。在认定证据不足以证明申请人拟议事业的国家重要性时，她指出申请人的商业计划和新提交的信件是在申请提交之后“ 签署和注明日期 ”的。她得出结论：“ 这些证据不能作为支持申请的证据予以考虑，因为它们不是在提交时提交的，而是在较晚日期提交的。 ”为支持其认定该证据不能予以考虑，审理主任引用了 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)，该案要求寻求就业类移民分类的受益人必须在签证申请提交之日具备必要资格。

在上诉中，申请人主张，其在美国创办自己的市场研究业务的计划，以及投资公司继续寻求申请人咨询服务（首席执行官在信中提及）的计划，“ 在提交初始申请之前就已存在 ”。他主张这些商业举措“ 并非在初始申请提交后产生的新计划 ”，并且通过提交这些证据，“ 我们只是试图澄清和回答[USCIS]在RFE中提出的问题。因此，该计划和信件不应被拒绝，[应]得到适当考虑。 ”

基于本办公室对记录的重新审查，本办公室同意申请人的观点，即审理主任不当忽视了RFE回复中提供的证据。尽管该材料是在提交之后制作的，但本办公室认为，其中提供的证据是为了进一步记录和解释申请人如何基于初始申请中讨论的拟议事业性质而符合国家利益豁免资格。在本案中，审理主任特别要求提供文件证据，以确定申请人的拟议事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。当申请人提供其商业计划和支持信以试图回应审理主任对申请提交时最初概述的计划的关切时，审理主任在确定申请人国家利益豁免资格时未考虑该证据，属于错误。

在发回重审时，审理主任应分析整个记录，以确定其是否充分证明申请人的拟议事业具有国家重要性，包括最初提交的文件、在补证通知（RFE）答复中提供的证据以及申请人在上诉书面论证意见中提出的论点。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任应关注申请人将来会做什么，而不是具体的职业。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，而不是整个市场研究和商业咨询领域的重要性。一项事业如果对某一领域或

区域具有重大潜在广泛影响，通常可能达到具有国家重要性的水平，从而符合国家利益豁免的资格。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将对该领域的广泛影响产生重大潜在影响。

如果审理主任认定申请人的文件不符合Dhanasar第一项条件的国家重要性要求，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。

2. 处于有利地位推进拟议事业

第二项条件将重点从拟议事业转移到申请人身上。为确定申请人是否处于有利地位推进Dhanasar第二项条件下的拟议事业，USCIS考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识以及在相关工作中的成功记录；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。Dhanasar at 890。

在发回重审时，审理主任应分析所有提交的证据，以确定记录是否充分证明申请人处于有利地位推进拟议事业。审理主任应阐明认定证据是否表明其处于有利地位推进其事业的依据。

3. 权衡因素以确定豁免对美国的利益

第三项条件要求申请人证明，总体权衡而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。如果审理主任认定申请人的文件不符合此项条件，其决定应处理申请人的所有论点和证据，并解释对每项权衡因素给予的相对决定权重。

III. 结论

基于上述理由，我们将申请发回重审，由审理主任重新考虑申请人是否作为裁量事项符合国家利益豁免资格。审理主任应审查整个记录，并正确适用Dhanasar分析框架的全部三项条件，以确定申请人是否已证明豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将符合国家利益。审理主任可要求提供其认为与新裁定相关的任何额外证据。

命令：审理主任的决定被撤回。本事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。