APR172024_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：30636201 日期：2024年4月17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）

申请人寻求被归类为持有高级学位的专业人士。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民类别的职位邀请要求。见该法第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、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士类别的资格，但申请人未能证明豁免所需职位邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室上诉审理。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本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，本办公室将驳回上诉。

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签证类别的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

虽然法规和相关部门规章均未界定“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar案指出，在申请人确立EB-2类别资格后，如果申请人证明以下各项，USCIS可作为自由裁量事项授予国家利益豁免：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；(2) 该非公民处于有利地位，能够推进拟从事的

事业；以及(3) 权衡之下，豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的行列，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

第一项要件，即实质价值和国家级重要性，聚焦于该非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。关于这三项要件的详细阐述，见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

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类别的资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。基于下述理由，申请人未能证明豁免职位邀请要求具有正当理由。

申请人将该项事业描述为计划创办一个“ 多元文化融合项目，以进一步促进外语培训和不同文化的知识……重点关注西班牙裔社区 ”。申请人提交了一份商业计划书，其中详细说明申请人的初创公司将“ 作为文化交流课后项目运营，学龄儿童将在其中学习其他文化和语言、完成学业作业并发展社交技能 ”。该计划书表明，除协助参与者完成布置的作业外，该初创公司“ 还将为儿童开设关于艺术、舞蹈和技术的课程 ”。该计划书声称该公司“ 将提供有竞争力的价格，并为有兴趣参加项目的低收入家庭学生提供奖学金 ”。然而，该计划书并未明确该初创公司将在何地运营，而只是笼统地称该公司“ 将面向全[原文如此]美国的学生，包括双语学生和只会说英语的学生 ”。该计划书声称申请人将担任该公司的“ 协调员和推动者 ”，在运营第一年雇用一名教师和一名司机，共计三名员工，到运营第五年增至共计15名员工，包括分别四名教师和辅导员、两名司机，以及分别一名行政助理、清洁工、顾问和营销专员。

本办公室注意到，申请人提交了一封来自某个人的意向书，该人声称她“ 自2016年4月起在[已隐去]教育委员会担任辅助专业人员，直至[2023年5月撰写之时] ”。该信表示有意“ 尽快与[申请人]合作，在我们位于[已隐去]新泽西州的学校安装[她]的项目之一 ”。然而，本办公室还注意到，申请人于2023年12月告知USCIS，她已搬迁至距[已隐去]新泽西州约625英里处，这似乎表明她不会在该地点从事拟议的事业，从而再次引发关于申请人初创公司将在何地设立的问题。

审理主任承认，拟从事的“ 担任多元文化融合项目协调员和推动者 ”的事业“ 具有实质价值 ”。然而，审理主任指出，记录未能证明拟从事的事业将如何“ 在与国家重要性相称的层面上充分影响或推进更广泛的领域或行业（或在领域内具有更广泛的影响） ”。审理主任还指出，记录未能证明拟从事的事业将如何“ 通过就业水平、商业活动、贸易或相关税收，以某种方式为该地区或其人口提供实质性的经济利益 ”。审理主任指出，申请人侧重于其以往的学术和工作经历，以及关于教育、儿童保育和双语主义的概括性信息，并未说明拟从事的事业如何可能具有国家级重要性。因此，审理主任认定记录未能证明拟从事的事业如何可能具有国家级重要性。审理主任进一步认定记录不满足Dhanasar的第二项或第三项要件。关于这三项要件的详细阐述，见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

在上诉中，申请人重申记录已证明其拟从事的事业具有国家级重要性，具体通过以下证据：申请人的个人陈述；上文讨论的商业计划书；提供关于教育、儿童保育和双语主义概括性信息的出版物；以及更为笼统的“ [初]次[申]请和RFE答复中的[所]有[证]据 ”。

在确定国家级重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家级重要性，本办公室聚焦于“ 该[非公民]拟从事的具体事业 ”，并“ 考虑其潜在的前瞻性影响 ”，寻找“ 更广泛的影响 ”。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar案提供了可能具有第一项要件所要求的国家级重要性的事业的示例，即具有“ 在特定领域内乃至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，或具有“ 雇用美国工人的显著潜力或……其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”的事业。Id. at 889-90。

本办公室首先指出，记录中的信息——无论是申请人的陈述、商业计划书、出版物还是其他——凡讨论申请人以往学术和工作经历者，均涉及申请人是否处于有利地位以推进拟从事的事业，此即Dhanasar第二项要件所设想者。见id. at 888-91。然而，由于申请人的以往学术和工作经历并不能说明“ 该[非公民]拟从事的具体事业 ”如何可能具有“ 在特定领域内乃至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，或更广泛的影响，例如“ 雇用美国工人的显著潜力或……其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”，其以往的学术和工作经历对于确定该具体的、前瞻性的、拟从事的事业是否可能具有第一项Dhanasar要件所设想的国家级重要性并无关联。见id. at 889-90。

我们接下来注意到，记录中关于教育、儿童保育和双语能力的概括性信息——无论是在申请人的个人陈述、商业计划、出版物还是其他材料中——涉及拟议事业是否具有Dhanasar第一项要件所设想的实质性价值等问题。参见同上。然而，由于该概括性信息

并未说明“ 该[非公民]拟从事的具体事业 ”如何可能在“ 某一特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进的生产工艺或医学进步所产生的影响 ”，或更广泛的影响，例如“ 雇用美国工人的显著潜力或……其他实质性积极经济效应，尤其是在经济萧条地区 ”，此类概括性信息并未确立该具体拟议事业如何可能具有Dhanasar第一项要件所设想的国家重要性。参见同上。

正如审理主任所承认的，申请人的个人陈述、商业计划以及提供关于教育、儿童保育和双语能力概括性信息的出版物（上诉中已论述）确立：拟议经营双语课后项目的事业具有实质性价值。然而，记录总体上——具体而言在个人陈述、商业计划和出版物中——并未确立申请人拟从事的具体事业的潜在预期影响如何可能具有Dhanasar第一项要件所设想的那种更广泛影响。参见同上。该双语课后项目似乎使申请人、其公司、申请人公司可能参与的学校、可能参加该课后项目的儿童及其家庭受益。然而，我们注意到，商业计划表明在运营的前五年内将分别由四名教师和四名辅导员提供公司的教学和儿童保育服务，这一规模极小，与有限区域内预期参与人数较低相符。与此相关，记录并未确立在某个未指明地点总共雇用15名工人（包括申请人）如何证明Dhanasar所设想的那种更广泛影响，如“ 雇用美国工人的显著潜力 ”或其他实质性积极经济效应。

反过来，记录并未确立该公司将在哪个具体地点提供服务——是在新泽西州、625英里之外，还是在其他地方——也未确立该未指明地点已有多少其他课后儿童保育项目提供双语服务，以便判断拟议事业可能具有多大新颖性。无论拟议事业可能在哪个未确定的地点运营，记录均未确立该公司的双语商业模式如何可能在课后儿童保育领域——或任何其他领域——具有Dhanasar第一项要件所设想的那种更广泛影响，“ 例如某些改进的生产工艺或医学进步所产生的影响 ”。参见同上。

总之，申请人未能确立拟议事业具有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的资格。我们对记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件保留意见。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能确立作为自由裁量事项的国家利益豁免资格，或 otherwise 不具备该资格。

裁定：上诉被驳回。