# AUG152023_04B5203 · 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：27694037 日期：2023年8月15日

对内布拉斯加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）

申请人是一名企业家，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了申请，认定尽管申请人符合高级学位专业人士的资格，但他未能证明豁免所需职位offer、从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 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。

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、艺术或商业领域特殊能力个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

“ 高级学位 ”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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，应被视为等同于硕士学位。同上。

“ 专业 ”指本法第101(a)(32)条、8 U.S.C. § 1101(a)(32)所列职业之一，1 以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

1 专业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。

科学、艺术或商业领域的“特殊能力”指显著高于该科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。2 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示其被认可为具有显著高于该领域通常所遇专业水平的专长程度。3

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或特殊能力个人的资格，其随后必须证明其值得“符合国家利益”的职位offer要求的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项4授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 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offer要求将有利于美国。

II. 分析

A. EB-2签证分类

如上所述，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、艺术或商业领域特殊能力个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

审理主任认定申请人是持有高级学位的专业人士。然而，经重新审查，本办公室不同意。申请人提供了官方学术记录，证明其持有等同于美国学士学位的学位。尽管他还提交了同事的推荐信，但这些信1）并非来自前任或现任雇主，2）未包含具体受雇日期，且3）未表明该雇佣是否为全职。因此，这些信不符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)的要求。因此，申请人未能确立作为高级学位专业人士的EB-2分类资格，本办公室撤回审理主任关于此问题的认定。

此外，本办公室注意到申请人最初声称其符合作为特殊能力个人的EB-2分类资格。审理主任在补充证据请求中要求提供与该主张相关的额外证据，

2 如果此类证据不 readily 适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
3 USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
4 See also 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）。

（RFE）。然而，申请人在其对RFE的答复中或在上诉中均未涉及该问题。在此，由于记录中的证据未能以优势证据证明申请人符合资格，或基于本办公室下文将讨论的理由作为酌情事项值得国家利益豁免，本办公室将保留此问题以备将来必要时审议。5

B. 国家利益豁免

根据其初始职业计划，申请人提议建立一所教育和研究机构，以分享其“与社会科学和当代历史相关的独特知识”，并“将通过其基于社会科学、当代历史和犯罪学领域非常具体和深厚专长的授课及其他服务为美国做出贡献”。此外，申请人表示：

除提供有关这些主题的课程外，教育和研究机构将致力于识别社区需求和需要，帮助提高公众对美国各社区内普遍问题的认识，制定解决此类问题的策略，并筹集和管理资金以资助这些策略的实施，建立其国内和国际声誉。

在答复审理主任的RFE时，申请人提交了一份更新的职业计划，表明他将通过其教育和研究机构“通过关于跨国犯罪和网络犯罪的专门研讨会和咨询服务为美国做出贡献”。

Dhanasar分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人提议从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。例如，与研究、纯科学和促进人类知识相关的事业可能符合条件。同上。

在其决定中，审理主任认定申请人拟议事业具有实质价值，本办公室同意。关于其事业的国家重要性，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业将预期影响其学生以外的地区或国家。

在上诉中，申请人主张审理主任有误，并声称其已提交“大量文件证明其拟议事业的国家重要性”，包括来自纽约州[已隐去]学院[已隐去]一位教授的意見书、推荐信以及其过往成就的文件。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民提议从事的具体事业”。See Dhanasar,

5 See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的问题作出认定”）；see also 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问题）。

26 I&N Dec. at 889。本办公室进一步指出，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，且 “ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作 “ 潜在预期影响 ” 的证据。尽管申请人的职业计划称其事业将 “ 专注于支持跨学科研究、识别并发展与美国社区的新合作联系，以及为涉及刑事司法系统、刑法、公民与人权、青少年司法、犯罪预防、社区安全、国际犯罪和犯罪当代史的各种美国个人、专业人士和组织提供课程 ”，但记录并未通过支持性文件表明其拟议事业如何足以超越其预期学生和/或客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响行业或美国经济。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。

此外，申请人强调其在法律领域的职业经历和过往成就。然而，申请人的经验、技能、专长和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件 “ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民 ”。Id. at 890。此处的问题是，其拟议开展的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

此外，申请人未证明其拟议开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为我国带来实质性积极经济影响。具体而言，他未表明其商业活动将能为佛罗里达州或美国提供实质性经济利益。我们注意到，意见书描述申请人业务的用语与回应RFE时提交的职业计划大体相似。重要的是，无论是意见书还是职业计划中关于业务的预测，均无有证明力的证据支持以证明预测估计的依据。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，职业计划未确立公司预计利润和收入所带来的区域或国家经济利益将达到Dhanasar所设想的 “ 实质性积极经济影响 ” 水平。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。同样，申请人未证明其声称的未来人员配置水平将以为与国家重要性相称的水平为佛罗里达州或该地区或更广泛的美国经济提供实质性经济利益。例如，他未证明此类雇用数字将利用该地区大量劳动力，或将在区域或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。基于所有这些原因，记录未确立，除向其学生、客户和员工提供的有限利益之外，拟议事业具有上升到具有国家重要性水平的更广泛影响，或它将提供实质性积极经济影响。

由于记录中的文件未以优势证据确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar所述第二项和第三项要件对其资格作进一步分析将无实际意义。如有需要，我们将保留这些问题供未来考虑。6

III. 结论

尽管申请人已表明其作为美国企业家的拟议事业具有实质性价值，但他未以优势证据表明其拟议事业具有国家重要性。因此，申请人未确立其符合国家利益豁免的资格，或否则在自由裁量上值得获得国家利益豁免。

基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

6 See Id. at 25。