DEC192023_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：29022273 日期：2023年12月19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）

申请人是一名幼儿教育工作者，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免此EB-2移民类别所附带的职位邀请要求。参见该法第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）可酌情批准此项对所需职位邀请、从而对劳工证的豁免。参见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

内布拉斯加服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明豁免所需职位邀请、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，申请必须首先证明符合基础EB-2移民类别的资格，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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免职位邀请要求将符合国家利益。

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 指出，USCIS可酌情批准对归类于EB-2类别的申请人豁免职位邀请、从而豁免劳工证，

前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(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、从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的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。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该非公民本人。为确定该非公民是否处于有利地位能够推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育背景、技能、知识以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、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，权衡适用因素后，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。USCIS 可评估的因素包括：鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该非公民获得职位邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及对该非公民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来，必须表明权衡之下豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

A. 绝对不符合EB-2类别的资格

首先，本办公室认定申请人未提供相关、重要或有证明力的证据，以证明其绝对符合EB-2移民类别的资格。因此，本办公室撤回审理主任关于申请人属于可归类为EB-2永久移民的高级学位专业人士的结论。

申请人提交了一份由~----------~乌兹别克斯坦颁发的纺织与轻工业生产技术学士学位证书副本。但记录中还包含一份学历评估，将申请人的外国学士水平教育与~----------~颁发的证书合并等同于美国纺织技术硕士学位。要符合第203(b)(2)条、8 U.S.C. § 1153(b)(2)(A)的资格，申请人必须拥有单一学位，该学位为美国硕士学位的“ 外国同等学位 ”，或拥有单一学位，该学位为美国学士学位的“ 外国同等学位 ”加上五年逐步负责的工作经验。因此，该学历评估——其

通过教育资历的组合来评估申请人等同于美国学位——不具有证明力，无法确立申请人绝对符合就业第二优先移民类别归类的资格。

如前所述，记录中包含申请人由~乌兹别克斯坦颁发的纺织与轻工业生产技术学士学位证书，颁发日期为1999年6月29日。由美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）维护的全球教育教育数据库（EDGE）显示，乌兹别克斯坦首批学士学位于2000年授予。此外，AACRAO EDGE数据库中的信息进一步显示，只有乌兹别克斯坦完成四年课程学习后获得的学士学位才是等同于美国学士学位的单一来源。申请人未提交官方学业记录，以表明其已获得外国学士学位以及获得该学位所需的学习时长。因此，审理主任要求提供支持申请人纺织与轻工业生产技术学士学位证书的官方学业记录。申请人未按要求提交官方学业记录。因此，基于上述理由，本办公室无法确定申请人的乌兹别克学士学位证书是否为等同于美国学士学位的单一来源，从而无法证明其符合作为高级学位专业人士的就业第二优先永久移民类别的资格。

且记录中缺乏足够证据以评估申请人作为具有特殊能力的人符合EB-2类别的资格。在任何未来程序中，如要求申请人证明其作为高级学位专业人士或具有特殊能力的人的资格，申请人应准备好说明其绝对符合EB-2类别的资格。1

B. 实质价值和国家重要性

申请人最初拟从事的事业是在美国“寻求作为独立顾问的就业，从事与工作坊培训相关的教育系统领域”。具体而言，申请人打算就使用其“方法”通过“手指游戏”来“发展小学手部运动技能”提供咨询。记录最初包含申请人的“永久居留申请支持宣誓书”、附有证书的教育资历评估、简历和奖项。2 提交时最初形成的记录表明，申请人拟从事的事业本质上是一次求职。而国家利益豁免的目的并非为申请人在美国求职提供便利。

审理主任发出了补充证据请求（RFE），要求提供额外证据并澄清申请人拟从事的事业，以确定其是否具有实质价值和国家重要性。在回应RFE时，申请人或许已承认其最初的事业无法在Dhanasar框架下支持国家利益豁免，遂提交了两封推荐信，

1 由于根据Dhanasar分析框架解决有关申请人是否符合豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证资格的问题，已足以处置本上诉，因此通过发出补充证据请求来进一步调查和分析申请人绝对符合EB-2类别的资格将无法律意义。
2 尽管本办公室可能未讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

一份“个人计划”、一封专家意见信，以及一份儿童保育协会的会员证书。
申请人在对补证通知（RFE）的答复中以及在上述中主张，他们将作为一名创业型学前教师工作，打算开办自己的学前机构，旨在影响幼儿教育、解决教育差距、促进健康与福祉，并通过“教授幼儿语言、运动和社会技能”为经济作出贡献。申请人援引其作为所谓教育管理人员的多年经验，打算“管理[一家]日托机构”并雇用“数名工作人员为儿童提供早期教育服务”。

申请人的答复与其在初始申请中所表明的拟议事业存在显著偏离。拟议事业演变为申请人实际上作为其自身创业企业的独资经营者。在补证通知答复中，申请人将其拟议事业从一名寻求在美国教育系统中提供服务的独立顾问，转变为自有日托或学前机构的业主/经营者。申请人创业业务的增加并未增强或澄清其申请中最初确定的拟议事业。相反，它将该拟议事业转变为一项完全不同的事业。

申请人必须在提交申请时确立其寻求的福利的资格。See Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人不得对申请作出重大变更，例如将作为独立教育行业顾问的计划转变为经营日托，以使有缺陷的申请符合USCIS的要求。See Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc Comm'r 1998)。申请人将其拟议事业从初始申请到对补证通知的答复的转变，给其拟议事业引入了重大模糊性，致使无法对其重大价值或国家重要性进行分析。

Dhanasar框架不能适用于两项相互冲突的拟议事业。申请人必须确定其拟议从事的具体事业。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。当申请人无法一致地阐明事业的性质时，就不可能确定该事业的重大价值和国家重要性。因此我们认定，申请人未确立其拟议事业具有重大价值和国家重要性。

III. 结论

由于所认定的理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关Dhanasar其余要件下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无须对作出其所达结果所不必要的问题作出认定”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

申请人不符合EB-2分类资格。且其未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件。因此我们认定，其未确立其有资格或以其他方式应获得对职位邀请要求即劳工证的国家利益豁免。据此，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。