DEC272023_06B5203 · 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：29022281 日期：2023年12月27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）

申请人是一名教育工作者和儿童福利专业人士，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。移民和国籍法（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。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准此项对所需工作邀请的豁免，从而豁免劳工证。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格，但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进行重新审查。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 underlying EB-2 移民签证分类的资格，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。

一旦申请人证明其符合EB-2分类的资格，申请人随后必须确立其符合“ 符合国家利益 ”的工作邀请要求酌情豁免的资格。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“ 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可作为酌情事项[1] 批准国家利益豁免，如果申请人证明：

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）。

- 拟议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议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格。记录包括申请人学位证书的副本及英文翻译，包括其1998年在委内瑞拉获得的史学教授职称学位、2007年获得的教育系统研究生 especialista 学位，以及2017年获得的教育管理研究生 magister 学位。尽管审理主任认定申请人的 magister 学位等同于美国硕士学位，但本办公室注意到申请人未提交学历证书评估以证明其学位等同于美国学位，也未提交任何这些学位的成绩单。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376（申请人负有以相关、有证明力和可信的证据确立资格的责任）。尽管如此，本办公室查阅了美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）全球教育电子数据库（EDGE）。[2] 根据EDGE，教授职称学位代表所达到的教育水平相当于美国的学士学位，magister 学位相当于美国的硕士学位。因此，本办公室认定申请人符合高级学位专业人士的资格。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

关于拟议事业，申请人最初仅称其为“ 儿童福利专业人士 ”，并称其致力于提供“ 以儿童福利为重点的中小学教育项目的教学协调，以及为儿童和青少年提供教学活动 ”。然而，申请人未提供有关其未来工作将涉及何种内容的细节，也未提交证据以确立其具体事业。在回应审理主任的补件通知（RFE）时，申请人提交了一份专业计划，其中描述了为教育机构和家长建立心理健康咨询组织。该计划称，该组织的使命将是向教育机构、家长和教师提供培训和服务，以帮助预防学校中的暴力、欺凌或恐怖行为。该公司将通过培训教师和员工“ 解读绘画，作为能够及时发现学生行为异常存在的工具，从而能够随后将其转介给卫生专业人员以及早有效治疗 ”来实现这一目标。该公司还将向家长提供服务，使用绘画“ 作为检测其子女或青少年社会情感发展的手段…… ”

关于Dhanasar框架的第一项要件，审理主任认定申请人确立了拟议事业的实质价值，但未确立其国家重要性。具体而言，审理主任认定申请人未提供足够信息或证据以确立该事业的潜在经济影响，或该事业足以超越

[2] 本办公室认为EDGE是关于外国学历等效性的可靠信息来源。见 Confluence Intern., Inc. v. Holder, Civil No. 08-2665 (DSD-JJG), 2009 WL 825793 (D. Minn. Mar. 27, 2009); Tisco Group, Inc. v. Napolitano, No. 09-cv-10072, 2010 WL 3464314 (E.D. Mich. Aug. 30, 2010); Sunshine Rehab Services, Inc. No. 09-13605, 2010 WL 3325442 (E.D. Mich. Aug. 20, 2010)。另见 Viraj, LLC v. Holder, No. 2:12-CV-00127-RWS, 2013 WL 1943431 (N.D. Ga. May 18, 2013)。

申请人的公司、合作伙伴或未来客户，以与国家重要性相称的水平影响该领域。此外，审理主任指出，回应RFE时提交的专业计划是在申请提交之后创建的。因此，审理主任认定，该计划无助于确立申请人在提交时即具备资格，而是试图对申请进行不当的重大变更。在上诉中，申请人提交了一封额外的支持信和一份书面论证意见，主张其已确立国家利益豁免的资格。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的未来影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在特定领域具有国家或全球影响的事业，例如因某些改进的制造工艺或医学进步而产生的影响，可能具有国家重要性。Id. 此外，以区域为重点的事业仍可能具有国家重要性，例如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。Id. at 890。

首先，本办公室注意到申请人未回应或试图推翻审理主任的认定，即建立心理健康咨询组织的计划构成申请提交后的不当重大变更。正如审理主任所论述，申请人必须在提交时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(12); Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。此外，RFE的目的是获取信息，以澄清在申请提交时是否已确立所寻求福利的资格。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)、(b)(8)和(b)(12)。申请人在上诉中也未具体讨论建立该组织一事。因此，本办公室认为任何关于该计划应被视为其最初描述的事业一部分的主张已被放弃。见，例如，Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用 Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)）。

申请人首先在上诉中讨论了优势证据标准，并主张申请人“ 已根据[审理官现场手册]履行了举证责任 ”。然而，申请人未具体主张审理主任在适用优势证据标准时如何出错，也未具体讨论记录中的证据或描述审理主任如何不当分析该证据。本办公室认定，申请人关于其已履行举证责任的无依据主张不足以确立审理主任决定中的错误，也不足以证明国家利益豁免的资格。

申请人还在上诉中主张，其事业具有全国性影响，因为教育、咨询和儿童福利“ 是影响全国儿童和家庭的关键领域 ”。申请人主张，儿童“ 代表我们未来的劳动力和领导者；因此，他们的福祉对我们国家的成功至关重要 ”。申请人还声称，该事业具有产生重大经济影响的潜力，因为“ 对幼儿教育和儿童福利的投资会带来更高的收入、更高的生产率和更低的犯罪率 ”。同样，申请人主张，该事业将增进社会福利，因为此类投资还“ 带来更好的健康结果、更低的犯罪率和更高的社会流动性 ”。但这些主张中的每一项都涉及教育及儿童福利领域总体上的重要性，而非申请人特定事业的影响。在确定全国重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ [非公民]拟从事的特定事业 ”。见 Matter of

Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管我们认可幼儿教育的价值和儿童福利的重要性，但仅仅在一个重要领域工作，不足以确立拟议事业的全国重要性。

申请人还强调其在教育、儿童福利和预防校园暴力领域的广泛专长，作为其拟议事业具有全国重要性的证据。申请人还论述了其在多学科团队中有效工作的能力、领导能力以及在教育规划和管理方面的经验。但这些主张无助于证明拟议事业潜在的未来影响。申请人的技能、专长和成功记录的证据通常涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到[非公民] ”，以及其是否处于有利地位来推进该事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。申请人必须证明其特定事业——在儿童福利和教育领域工作——在 Dhanasar 第一项要件下具有全国重要性。

最后，申请人声称拟议事业影响具有全国重要性的事项。具体而言，申请人论述了校园安全和暴力预防是美国教育部和美国司法部的首要优先事项。申请人主张，其拟议事业通过聚焦校园暴力预防策略，与这些机构的倡议相一致。同样，申请人此处的声称依赖于其将工作的领域的重要性。尽管申请人的事业涉及校园安全和暴力预防，但记录并未证明拟议事业对这些事项的影响有可能达到全国重要性的水平。

我们还认定，上诉时提交的额外支持信不能确立该事业的全国重要性。该信来自一个社区组织，论述了申请人在该组织举办教育培训研讨会的计划。然而，该信未论述申请人的拟议事业或描述其潜在影响。该信也未描述培训的实质内容、将覆盖的人数，或以其他方式量化这一特定培训的潜在影响。因此，上诉时提交的额外证据不能证明该事业的全国重要性。

总体而言，申请人从上诉记录中引用的具体证据极少，而只是使用 Matter of Dhanasar 和该法第 203(b)(2) 条的语言陈述宽泛的结论，例如称拟议事业“ 将增进社会福利 ”、“ 具有雇用美国工人的重大潜力 ”以及“ 在其事业领域内具有全球或全国影响 ”。但这些笼统、结论性的陈述是在没有足够信息或证据支持的情况下作出的，因此不足以使申请人履行其举证责任。申请人未解释其教学或儿童福利相关服务与市场上已有的服务有何不同、是否提供可在整个领域复制的改进或新方法，或以其他方式将对教育及儿童福利领域产生超出直接服务学生的广泛影响。

申请人未能确立其拟议事业的全国重要性，这是 Dhanasar 框架第一项要件的要求；因此，其未能证明符合国家利益豁免的资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，

我们拒绝审理并在此保留我们对记录是否满足 Dhanasar 第二项或第三项要件的意见。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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未满足 Dhanasar 第一项要件的全国重要性要求。因此，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后本应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。