JAN172024_05B5203 · 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：29534555 日期：2024年1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）

申请人是一名学校和企业的教学协调员，寻求根据职业移民第二优先（EB-2）移民签证类别进行分类，并豁免该类别的职位offer要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）有裁量权豁免该类别的职位offer——以及因此相关的美国劳工部（DOL）认证要求——如果申请人证明豁免这些美国工人保护将“符合国家利益”。同上。

德克萨斯服务中心代理主任拒绝了该申请。虽然认定申请人符合所请求的EB-2类别资格，但主任得出结论认为她未证明豁免的实质。在上诉中，申请人主张主任在认定其定位以推进拟议工作的证据不足方面有误，并且总体而言豁免将有利于美国。

申请人必须以优势证据标准证明所请求福利的资格。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。行使重新上诉审查，见 Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，我们得出结论，在认定其定位以推进拟议工作的证据不足时，主任遗漏了相关因素并忽视了证据。我们还得出结论，主任未解释其认定申请人未证明豁免对美国利益的特定理由。因此，我们将撤销主任的决定，并将此事发回重审，以作出符合以下分析的新决定。

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所请求的EB-2移民签证类别的资格，要么作为持有“高级学位”的专业人士成员，要么作为在科学、艺术或商业方面具有“特殊能力”的非公民。见本法第203(b)(2)(A)条。为保护美国工人的就业，该类别通常要求潜在雇主向非公民提供职位并获得DOL认证以永久雇用他们在该国工作。见本法第212(a)(5)(D)条，8 U.S.C.

§ 1182(a)(5)(D)。为避免职位offer/劳工认证要求，申请人必须证明豁免美国工人保护将符合国家利益。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

本法或法规均未定义“ 国家利益 ”一词。因此，为裁决这些豁免请求，我们建立了一个框架。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889-91 (AAO 2016)。如果其他方面符合高级学位专业人士或特殊能力非公民的资格，申请人如果证明以下内容，则可能值得豁免职位offer/劳工认证要求的国家利益豁免：

- 他们拟议的美国工作具有“ 实质价值 ”和“ 国家重要性；”
- 他们“ 定位良好 ”以推进其预期事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer/劳工认证要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

A. 拟议事业

记录显示，申请人于2006年在巴西获得社会传播学士学位。随后她留在巴西，她的祖国工作。她的工作包括超过六年的教学协调员，为学校和企业开发教育课程。2015年，她来到美国继续深造。她于2020年获得商业领导学士学位，然后攻读教育硕士学位，专攻教学技术。她还通过与学习相关的实习和校园工作获得了美国经验。

在2022年11月提交申请时，申请人表示她打算留在美国建立一家“ 内容开发和教育技术领域的咨询、顾问和培训公司 ”。她表示该公司将帮助中型和大型学校和企业开发在线“ 远程学习 ”课程。她的商业计划预计，在运营五年内，她的公司将产生743,424美元的年收入并雇用八人。在上诉中，她提交证据表明，2023年7月，一家美国医院在其“ 学习卓越中心 ”向她提供了一份教学设计师的工作。

申请人必须在“ 提交福利请求时 ”证明资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Assoc. Comm'r 1998)（“ [A]申请人不得对已提交的申请进行重大变更，以使明显有缺陷的申请符合服务要求。 ”）由于申请人于2022年提交申请，其拟议事业不能包含或包括医院于2023年向她提供的工作。因此，我们认为她的拟议事业仅包括她建立咨询和培训公司的最初计划。

主任认定申请人符合所请求的EB-2类别资格，作为高级学位专业人士。主任还得出结论认为她满足Dhanasar的第一项标准，认定其拟议事业具有实质价值和国家重要性。申请人质疑主任根据Dhanasar第二项标准认定其定位以推进拟议事业的证据不足，以及根据第三项标准认定豁免对美国利益的益处。

B. 推进事业的定位

为确定申请人是否定位良好以推进其拟议事业，我们必须关注该非公民。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。我们必须考虑多个因素，包括：

- 他们的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；
- 未来活动的模式或计划的存在；
- 实现其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对该事业的兴趣。

同上。申请人无需证明其事业更有可能成功。但他们必须证明他们定位良好以推进它。同上。

主任承认申请人在教育技术领域的技能和经验。但主任认定其在与其拟议美国事业相关或类似的努力中成功的证据不足，以建立一家教育技术公司。主任还认定申请人未证明其他方对其事业的兴趣，例如潜在客户或投资者。

主任未考虑所有相关因素。在讨论对申请人拟议事业的兴趣及其教育、技能、知识和成功记录时，主任未考虑未来活动的模式或计划的存在或实现拟议事业的进展。

此外，主任忽视了以下证据，其中大部分是申请人在回应主任的额外证据请求时提交的：

- 银行对账单副本和一位巴西“天使投资者”的信函，该投资者据称将向拟议事业投资约50,000美元；
- 证据表明申请人在巴西拥有一处房屋，她声称可以出售以获得资金投资于她的企业；
- 来自潜在客户的信函，包括一家教堂和一家房地产公司；
- 来自一位潜在美国投资者的信函；以及
- 证据表明申请人在巴西共同创立了一个非营利组织，可能表明在类似企业中的成功记录。

由于主任未充分考虑申请人推进其拟议事业的定位，我们将撤销主任的认定。为避免在该标准下初次考虑因素和证据，我们接下来将审查主任根据Dhanasar第三项标准的决定。

第一审中根据该标准，我们接下来将审查主任根据Dhanasar第三项标准的决定。

C. 豁免对美国利益的益处

Dhanasar的第三项标准要求申请人证明，总体而言，豁免职位offer和劳工认证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。在考虑豁免对美国利益的益处时，USCIS必须权衡相互竞争的利益。同上。一方面，国会试图通过要求职位offer和劳工认证来保护国内工人，以促进国家利益。同上。另一方面，通过创建国家利益豁免，国会认识到其他因素可能超过劳工认证过程中固有的益处。同上。

在进行这种平衡分析时，USCIS必须评估以下因素，例如是否：

- 鉴于非公民的资格或拟议事业的性质，获得职位offer或劳工认证将不切实际；
- 即使假设其他合格的美国工人可用，美国仍将从非公民的贡献中受益；以及
- 非公民贡献的国家利益足够紧迫，值得放弃劳工认证过程。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890-91。

审理主任认定，“ 申请人未提交书面证据证明，总体权衡下，豁免工作邀请要求（并因此豁免劳工证要求）将有利于美国。 ”审理主任的决定列出了可考虑的因素。但该决定未将任何因素适用于申请人的案件，也未解释为何其证据未能证明豁免的益处。参见 8 C.F.R. § 103.3(a)(l)(i)（要求 USCIS “ 以书面形式解释拒绝的具体理由 ”）。

审理主任缺乏分析，导致我们无法依据 Dhanasar 第三项要件充分审查该决定。因此，我们将撤销审理主任关于该项要件的决定，并将此事项发回重审。

发回重审后，审理主任应依据 Dhanasar 第三项要件重写决定，将相关因素适用于申请人的案件，并解释为何其证据未能证明豁免的益处。审理主任还应依据 Dhanasar 第二项要件重写决定，考虑所有相关因素以及申请人处于有利地位推进其事业的证据。

D. 国家重要性

与审理主任的认定相反，申请人亦未证明其拟从事的事业具有国家重要性。

在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，USCIS 必须聚焦于特定事业，具体聚焦于其 “ 潜在预期影响 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N

Dec. at 889。“ 例如，某项事业可能因在某一特定领域具有国家乃至全球影响而具有国家重要性，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”同上。具有国家重要性的事业甚至可以仅聚焦于美国的一个地理区域。同上 at 889-90。“ 例如，一项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，尤其是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上。

在审理主任面前，申请人主张其拟设立的美国公司将具有国家影响，因为教育技术能增强学生学习。她主张其事业的重要性，称美国学区和企业需要“ 利用 ”教育技术“ 以实现其全部增长潜力 ”。申请人还主张其拟设立的企业将创造美国就业和税收，且 USCIS 认可科学、技术、工程和数学（STEM）领域进步的重要性。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.(5)(D)(2), www.uscis.gov/policy-manual。此外，申请人提交了一封来自美国某学区副学监的专家意见书，称教育具有国家和全球重要性。

我们认可申请人创办教育技术公司的提议具有实质价值。然而，如前所述，在考虑国家重要性时，USCIS 必须聚焦于特定事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889（“ 第一项要件，实质价值和国家重要性，聚焦于外国人拟从事的特定事业。 ”）（着重号为原文所加）。因此，尽管教育技术领域作为一个整体具有增强学生学习并在全国范围内创造就业和重大经济效益的潜力，但申请人未证明其特定事业具有国家影响。她未解释其拟设立的公司在其预计规模和范围内如何能创造足够就业和经济效益以产生国家影响。记录亦未确立其特定提议将使经济萧条地区受益。此外，申请人未证明其特定提议将如何为美国教育技术领域带来进步。

在 Dhanasar 案中，我们认定向美国大学生教授 STEM 领域课程的提议具有实质价值。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。但我们认定该事业缺乏国家重要性，因为该提议不会“ 更广泛地 ”影响美国 STEM 教育。同上。同样，申请人未证明其向美国学校和企业提供教育技术的具有实质价值的提议将对该领域或国家经济产生“ 广泛 ”影响。

审理主任未就该证据缺陷通知申请人。因此，发回重审后，审理主任应告知其证据不足，并给予其合理的回应机会。

如记录支持，审理主任可通知申请人任何其他潜在的拒绝理由。但审理主任必须给予其对发回重审中提出的所有问题作出回应的合理机会。在收到及时回应后，审理主任应审查整个记录并作出新的决定。

III. 结论

在认定证据不足以证明申请人处于有利地位推进其拟从事的事业时，审理主任遗漏了相关因素并忽视了证据。在认定申请人未证明豁免对美国的益处时，审理主任未说明该结论的理由。记录亦未确立申请人拟从事事业所主张的国家重要性。

命令：审理主任的决定被撤销。此事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。