JUL032024_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：31264591 日期：2024年7月3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）

申请人是一名教师，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任（Director）驳回了申请，认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益，因为记录未能确立：申请人的拟议事业（proposed endeavor）具有国家重要性、申请人处于有利地位以推进该事业，或者总体权衡下豁免是有益的。此事现依据 8 C.F.R. § 103.3 提交至本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合第203(b)(2)(A)条项下基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

高级学位是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。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年渐进式经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其必须进而确立其值得对工作要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质价值（substantial merit）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
- 总体权衡下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

II. 高级学位

审理主任认定申请人已确立其符合EB-2分类所要求的持有高级学位的专业人士资格。具体而言，审理主任认定记录包含美国学士学位或外国同等学位，且申请人拥有至少五年学士学位后该专业领域的渐进式经验。

申请人此前提交了一份文件，授予申请人幼儿教育教师资格。申请人还提交了一份文凭评估报告，认定其于1998年毕业后从[已隐去]获得了幼儿教育四年制学士学位。该评估指出，“ 巴西的4年[b]acharel代表所达到的教育水平相当于美国的[b]学士学位。 ”然而，记录中的其他文件不支持申请人就读四年制 bacharel 项目的认定。本办公室注意到，全球教育电子数据库（EDGE）——美国法院已认定其为外国教育同等学历的可靠来源的在线资源——表明只有巴西的四年或五年制 bacharel 才代表所达到的教育水平相当于美国的学士学位。申请人的外籍劳工就业认证申请（Application for Alien Employment Certification）反映其就读于[已隐去]不足四年，从1995年2月至1998年12月。因此，申请人未能履行其举证责任证明其符合持有高级学位的专业人士资格，因为其未能确立完成了相当于美国学士学位的外国同等学位。审理主任关于申请人符合基础EB-2签证分类作为高级学位专业人士资格的认定被撤回。

申请人未主张其另外符合基础EB-2移民分类作为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人的资格。

III. 国家利益豁免

申请人拟设立一家公司，[已隐去]，该公司将为家长、教师和协调员提供注意缺陷多动障碍（ADHD）相关课程和培训。申请人认为其在教育学、教育

[1] 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）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

相关培训课程和工作经验使其胜任该事业。起初，申请人打算在美国成为认证教师，以获得在学校工作的经验，从而为其通过公司提供培训做好充分准备。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar 第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。在确定拟议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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定申请人已确立实质价值方面，即第一项要件的前半部分，本办公室同意该认定。

然而，正如审理主任所认定的，申请人未能履行其举证责任证明拟议事业具有国家重要性。审理主任认定申请人未能确立拟议事业的潜在前瞻性影响将更广泛地影响该行业，并充分超出某一组织及其客户的范围，以显示国家或全球层面的影响。

在上诉中，申请人主张审理主任在审查拟议事业是否具有国家重要性时错误地适用了国家地理广度标准。申请人主张应考虑该事业的潜在影响，即使美国仅有一个地理区域受到影响。然而，审理主任具体讨论了申请人事业的前瞻性影响，并在考虑就业水平和实质性积极经济影响时，从国家和区域两个层面审查了其影响。申请人还主张审理主任错误地表示，如果其无法显示雇用美国工人的重大潜力或为国家带来实质性积极经济影响，则无法证明其事业具有国家重要性。然而，审理主任恰当地列出了在确定拟议事业是否具有国家重要性时考虑的多个因素，包括实质性积极影响和雇用美国工人的重大潜力，仅作为相关因素中的两项。总体而言，本办公室的审查认定审理主任恰当地考虑了该事业是否对该领域具有足够广泛的潜在影响以确立国家重要性。见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。

申请人在上诉中重新提交了一份五年商业计划，反映意图在营业五年内雇用13名讲师、一名办公室经理、一名清洁工、两名销售代表、一名客户服务代表和一名营销专员。该计划估计到第五年工资支出将超过一百万美元，并包含[已隐去]和[已隐去]的预计利润和税收。基于这些预测，该计划进一步试图证明该事业对经济的影响。然而，申请人未提供佐证这些所称就业和利润数字的支持性证据。申请人主张，拟议事业——为协助ADHD患者的人员提供专业培训和资格——将产生超越直接和间接创造就业的机会和商业的乘数效应。具体而言，申请人主张其企业将“ 积极创造[]财务桥梁，并促[]经济发展，增强和改善国家经济的功能和货币产出。 ”然而，这些笼统的经济主张未包含

足够的细节或解释，且无客观佐证证据支持，以证明拟议事业如何达到 Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

申请人主张其拟从事的事业将为协助注意缺陷多动障碍（ADHD）患者的教育工作者和家长提供专业培训和资格认证，该事业因涉及儿童教育及相关指导而达到国家重要性水平。申请人主张，ADHD若未得到关注，可能对我们的社会产生有害影响。我们不质疑在社会中识别和管理ADHD的重要性；然而，在评估国家重要性时，我们关注的不是所涉的具体领域或行业，而是申请人拟从事的具体事业。参见同上，第889页。申请人主张，由于其自身在教育领域多元化的专业背景和经验，其拟从事的事业具有独特性。申请人主张，该背景表明其有能力在各种环境中适应并表现出色。然而，这些关于申请人背景和经验的主张涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟从事的事业转移到外籍人士身上 ”。同上，第890页。如前所述，尽管我们认可拟从事事业的优点，但申请人未能证明该事业具有超出申请人业务和客户范围的更广泛影响，也未能证明其具有雇用美国工人的重大潜力或以其他方式产生实质性积极影响。总体而言，申请人未能履行其举证责任，证明其拟从事的事业具有国家重要性。

B. Dhanasar的其他要件

由于案卷中的文件未能按照Dhanasar先例决定第一项要件的要求确立拟从事事业的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对申请人在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格作进一步分析将没有实际意义。2

III. 结论

由于申请人未能证明其符合基础移民类别的资格，也未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后不应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。

2 参见INS v. Bagamashad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需就最终决定所不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能另行履行其举证责任的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。