# JUL072023_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

案卷编号：27418837 日期：WL. 7, 2023

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）

申请人是一名教学协调员，寻求作为持有高级学位的专业人士进行分类。移民与国籍法（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对附属于该EB-2移民分类的职位offer要求进行国家利益豁免。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，酌情批准对所需职位offer的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合高级学位专业人士资格，但记录未能证明对职位offer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（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 underlying EB-2 移民分类的资格，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。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士符合资格，申请人随后必须确立对职位offer要求进行酌情豁免的资格，即符合“ 国家利益 ”。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 可酌情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 批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人符合EB-2分类的高级学位专业人士资格，依据是其从[已隐去]纽约大学获得的向其他语言使用者教授英语（TESOL）理学硕士学位。申请人还拥有来自[已隐去]大学的理学硕士学位，专业为技术管理。然而，审理主任认定申请人未能证明对职位offer要求的豁免符合国家利益，结论是申请人仅证明了第一项要件中的实质价值要素，但未证明国家重要性要素，也未证明Dhanasar分析框架的第二项或第三项要件。

关于拟议事业，申请人在I-140表格上声明拟议职位名称为“ 教学协调员 ”。在初始申请时提交的陈述中，申请人进一步表示她打算开发一个名为“ [已隐去] ”的项目，她将其描述为虚拟现实教育工具。然而，申请人未提交证据证明其已设计出具体产品或原型，也未提交证据证明其已创建任何相关软件或硬件，也未证明其已创建或设计任何将与该产品配合使用的教育内容或课程。相反，申请人表示该项目将涉及约60名员工，包括开发产品软件和硬件的软件工程师以及开发课程内容的教育工作者。申请人未声称已选定或聘用任何员工，仅表示其有此意图。申请人未指明其为推进该项目而成立的商业实体，也未提供该项目的资金证据。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份补充陈述，其中她表示她将具体负责开发将整合到虚拟现实平台中的学习项目的方法。申请人表示她还将负责这些项目的实施和测试，并声称她将通过与其教育工作者、软件工程师、IT专家及其他员工团队合作，实施创新、高质量且具有成本效益的教育项目。申请人进一步表示她已于2015年成立了一家名为[已隐去]的公司，她将利用该公司推进[已隐去]项目。申请人提交了一份公司注册证书，其中她被列为[已隐去]的注册人。此外，她提交了该公司2021年的企业纳税申报表，其中她被认定为该公司100%有表决权股份的所有者。然而，本办公室注意到，在初始申请中，申请人将[已隐去]描述为其前雇主，并提交了一封由名为[已隐去]的个人出具的支持信，该人声称是[已隐去]的首席执行官兼所有者。申请人未处理或试图解释这一差异。申请人有责任以独立、客观的证据解决记录中的这一不一致，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。无论[已隐去]的所有权和历史如何，本办公室注意到该公司的2021年纳税申报表反映未支付任何工资，仅向管理人员支付了16,000.00美元的报酬。该

申请人提交了两家公司的信函，声明其有意向[已隐去]投资于[已隐去]项目，一家表示将投资150,000.00美元，另一家表示将投资175,000.00美元。然而，这些信函仅反映非约束性的投资意向，而非有约束力的承诺，且申请人未提供收到任何资金的证据。

关于Dhanasar分析框架的第一项要件，审理主任认定申请人证明了其拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。具体而言，审理主任认定申请人关于在学校引入虚拟现实技术具有国家重要性的主张涉及一般教育领域，而非其具体的拟议事业。审理主任还指出，申请人将拟议的[已隐去]项目描述为协作努力，且从记录中不清楚她的工作或活动是否为该拟议事业的唯一催化剂或推动力。审理主任还认定，记录中没有足够证据支持申请人的主张，即该项目具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响。审理主任还将申请人的[已隐去]项目定性为对申请人事业的实质性变更，系为回应RFE而创建，且在与初始申请中描述的事业不一致的范围内不予考虑。2 最后，审理主任指出，尽管申请人讨论了美国教育系统的缺陷，但她提交的证据不足以证明她所讨论的具体问题，且进一步未能证明其拟议事业是这些问题的解决方案。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，本办公室关注“ [非公民]拟从事的具体事业 ”的潜在预期影响。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在特定领域内具有国家或全球影响的事业，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响，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，例如具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区。Id. at 890。

在上诉中，申请人主张，一项具有实质价值的 endeavor 也必须具有国家重要性，并且由于审理主任认定申请人已证明拟议 endeavor 的实质价值，申请人进一步主张，审理主任本也应认定她已证明其国家重要性。然而，我们认定该主张依赖于对 Matter of Dhanasar 的曲解。正如我们在该案先例决定中所明确的，关于拟议 endeavor 是否具有实质价值的认定与是否具有国家重要性的认定是分别独立的认定。分析一项 endeavor 的国家重要性需要考量“ 其潜在预期影响 ”以及它是否可能在“ 某一特定领域内具有国家乃至全球影响 ”。Id. at 889。在认定一项 endeavor 是否具有实质价值时，这些考量并不涉及。Id. Matter of 的措辞和结构

2 尽管申请人在上诉中未针对审理主任的这一具体认定作出回应，我们注意到申请人在初次申请中确实讨论了该 '项目。尽管我们同意审理主任的最终结论，即申请人未证明拟议 endeavor 的国家重要性，但我们不同意申请人在 RFE 答复中对 I 项目的描述构成对拟议 endeavor 的实质性变更，而应视为对初始概念的扩展。

Dhanasar——例如反复提及要求申请人证明“两项”要件、对实质价值分析和国家重要性分析的分别描述，以及对该案中申请人是否已证明这两项要件的分别讨论——清楚表明这些是分别独立的认定。我们注意到，USCIS 政策也明确这些是分别独立的认定。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。因此，我们不同意申请人的主张，即审理主任认定申请人已证明该 endeavor 的实质价值而认定她未证明其国家重要性属于错误。此外，我们不同意申请人仅基于审理主任关于拟议 endeavor 具有实质价值的认定即已证明拟议 endeavor 的国家重要性。

申请人还在上诉中主张，审理主任未认定拟议 endeavor 具有国家重要性属于错误，因为审理主任承认拟议 endeavor 的意图是让该虚拟现实项目在不止一所学校实施。申请人主张，该项目并非仅聚焦于一所学校这一事实证明该项目将具有广泛影响。然而，我们不同意任何寻求超越单一学校的教育相关拟议 endeavor 都必须具有国家重要性。该主张不获 Matter of Dhanasar 中要求“国家乃至全球影响”方能达到国家重要性的措辞支持。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们列举了可能带来改进的制造工艺或医学进步等具有国家重要性的 endeavor 作为示例。Id. 申请人未证明该虚拟现实项目有可能在不止一所学校实施即会产生如同原创机械工艺或医学进步那样的广泛影响。

接下来，申请人主张她通过提交许多讨论虚拟现实和技术在教育中重要性的文章已证明其拟议 endeavor 的国家重要性。申请人陈述（注：原文中的错误未作更改）：

我提交了许多来自信誉良好来源的科学文章以及该领域专家的出版物，它们高度评价虚拟现实和技术在教育中重要性及益处的价值；美国顶尖大学和美国的研究中心作证说明将虚拟现实和技术融入美国教育的重要性和价值；其他有力支持该主题的信誉良好来源，例如美国教育部、美国总统（以拜登总统、奥巴马总统为例）的官方记录，他们在其中通过为该领域的发展提供大笔州预算来支持拟议 endeavor 的主题，这意味着拟议 endeavor 的主题具有实质价值和国家重要性。此外，我提供了来自美国教育部、俄罗斯联邦教育部（Nizehgorod. Oblast'）的信函，该领域专家承认该项目具有实质价值和国家重要性。

然而，申请人此处引用的文章中没有任何一篇具体讨论申请人或其拟议 endeavor。相反，这些文章讨论的是一般意义上的虚拟现实和技术在教育中的主题。在认定一项拟议 endeavor 是否具有国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性，

相反，为评估国家重要性，我们聚焦于“ [非公民]拟从事的具体 endeavor ”。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人声称“ 承认该项目具有实质价值和国家重要性 ”的美国教育部文章和报告根本没有讨论申请人的具体项目。3 申请人提交了 60 多篇此类文章，涉及美国教育体系、远程学习状况、美国学校中技术的使用以及美国教育部的各项资助举措。此类文章可能有助于证明虚拟现实项目在美国学校中的潜在用途或关注度。然而，这与申请人拟议 endeavor 的实质价值相关，而该实质价值已被证明。由于这些文章未讨论申请人具体的拟议 endeavor，它们无助于证明拟议 endeavor 具有如此规模以致有可能对该领域产生广泛影响或产生显著积极经济效应，因此不能证明拟议 endeavor 的国家重要性。

申请人还在上诉中列入了一份包含 12 项无支持主张的编号清单，涉及拟议 endeavor 具有国家重要性的主张。这些主张包括：拟议 endeavor“ 完全符合当前美国[原文如此]在促进网络学习方面的国家利益和需求 ”、该 endeavor 将“ 降低俄语移民的失业率 ”、“ 拟议 endeavor 具有雇用美国[原文如此]工人的显著潜力 ”，以及拟议 endeavor“ 将广泛增进社会福利和/或文化丰富 ”。

该编号清单中的主张系概括陈述，未提供支持或解释，也未引用记录中的具体证据来证实这些主张。然而，我们注意到申请人提交了一份针对 RFE 的陈述，其中申请人更详细地讨论了这 12 项具体主张并引用了记录中的证据附件。但这些额外细节和引用无助于证明拟议 endeavor 的国家重要性。申请人仅引用了泛泛的行业文章和报告，如上所述，这些并不支持拟议 endeavor 的国家重要性。尽管申请人提出许多主张，称拟议 endeavor 将提供大量就业机会并将在多方面对教育产生广泛影响，但这些主张均无具有证明力和说服力的文件支持，且申请人无支持的主张本身不足以证明这些主张。仅仅重复 Matter of Dhanasar 中的措辞并不能满足申请人的举证责任。申请人必须提交相关、具有证明力且可信的证据来证明拟议 endeavor 的国家重要性。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。申请人声称名为 '1 t' 的拟议产品将“ 独特且创新 ”，将“ 具有成本效益、令学习者兴奋、易于使用且对教育者富有成效 ”，并将“ 通过使美国教育更有效且更负担得起而在国家层面惠及美国 ”。但如上所述，申请人创造该产品的拟议 endeavor 目前看来似乎不过是申请人所构想的一个想法。尽管申请人提交了许多关于教育和技术的文章以及许多来自同事和朋友的支持信，但记录中关于该

3 尽管申请人提及“ 来自美国教育部的信函 ”，但她并未提交该机构代表她出具的支持信。相反，申请人提交了关于美国教育部的文章以及来自美国教育部网站的信息。

申请人的拟议事业。申请人未描述实体产品的外观或该产品将具备的具体功能，且申请人未提交任何证据表明该项目的任何硬件或软件已设计完成，也未提交任何证据表明任何课程内容已创建。在缺乏关于该项目的任何此类具体证据的情况下，我们无法评估申请人关于产品有效性的主张的可靠性，也无法评估该产品是否有可能对教育领域或虚拟现实在教育中的使用产生广泛影响。因此，申请人未能履行其举证责任以确立拟议事业的国家重要性。

申请人未能确立其拟议事业具有国家重要性，此为Dhanasar分析框架第一要件的要求。由于申请人未满足Dhanasar第一要件的要求，我们认定申请人未能确立其符合国家利益豁免的资格。我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二或第三要件的意见。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决所不必需的问题作出认定 ”）；另参见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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架第一要件所要求的国家重要性，我们认定申请人未能确立其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。