JUL192023_02B5203 · 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：26578480 日期：2023年7月19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）

申请人是一名教育工作者，打算在美国提供教育咨询服务，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和/或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。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驳回了申请，认定记录未能证明申请人作为自由裁量事项有资格获得EB-2分类工作要求的国家利益豁免。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 Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能证明其拟议工作具有所需的“ 国家重要性 ”。因此，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符合基础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的人员。该法第203(b)(2)(B)(i)条。高级学位的定义，在相关部分，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。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其有资格获得“ 符合国家利益 ”的工作要求自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但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）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。2

二、分析

A. EB-2移民分类

如上所述，申请人必须确立EB-2分类的资格，才能有资格获得国家利益豁免。在此，审理主任的决定未包含关于申请人作为高级学位专业人士或具有特殊能力人员资格的裁定。由于本办公室同意审理主任关于申请人国家利益豁免资格的结论，如下文所述，本办公室保留对其基础EB-2移民分类资格问题的裁定。3

B. 国家利益豁免

1. 拟议事业

申请人提交了日期为2022年1月的表格ETA 9089，永久就业认证申请。在K部分，当被要求提供其就业详情时，他表明自2018年以来他一直担任I I的协调员，该企业提供“ [教]育咨询服务，面向政府、大学和机构。 ”

申请人的初始证据表明，他于1988年从Universidadl 获得农业工程学士学位，并于次年从ilier===:::J农业大学获得植物营养与土壤肥力理学硕士学位，地点在~icaragua。在随申请提交的说明信中，申请人的律师表示他此前于1983年至2018年在D 工作，担任教授、研究员、校长以及远程学习和农村发展学院院长。

申请人未在表格I-140，外籍工人移民申请中指明其拟议职业。在初始提交材料中，申请人提供了一份“ 意向书 ”，其中他写道：

本申请的主要目标是通过在北美合众国实施教育的第三社会契约，为减少学生辍学并提高毕业生的成功机会做出贡献，

1 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。
2 关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出联邦机构与法院一样，通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）。

美洲……侧重于学习而非教学，以及……使用新的学习模式和应用人工智能于神经教育和情商教育以提高教育质量，参考《教育2050“ 建设今天，明天的教育 ”》一书，该书已由我……在杰出的、公认的!网络成员的重要参与下展示，我是该网络的一部分……。

在我的工作计划目标中，我强调创建一个非政府非营利组织：以促进教育的第三社会契约，并作为其一部分，开展同步和异步培训，以及根据与教育机构商定的优先事项和计划纳入教师（附第三社会契约实施计划）。[4]

在证据请求（RFE）中，审理主任指出申请人未提供关于其打算在美国做什么的具体说明，并要求详细描述拟议事业，以便审理主任能够根据Dhanasar框架评估其国家利益豁免请求。

在回应RFE时，申请人提交了一份补充声明，其中他表示：

作为教育领袖世界团队的创始人和协调人，我的 I I，
提议是与l II携手，与美国的人民和教育机构以及来自世界不同地区的知名学者合作，通过实施教育的第三社会契约，为教育的持续改进和转型进程做出贡献。

他进一步表示，其拟议事业“ 将通过提高教育系统的效率直接产生经济效益，从而减少损失，直接和间接创造就业和机会，并增进社会总体福利。 ”

2. 实质价值与国家重要性

Dhanasar框架的第一项条件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人提议从事的具体事业。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景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任认定申请人已证明其拟议事业具有实质价值。然而，审理主任认定证据未能证明该事业将具有

4 尽管意向书表明附有第三社会契约实施计划，但该文件不在本办公室面前的记录中。

国家重要性，强调申请人未表明其拟议事业将如何在其领域内产生更广泛的影响，超出利用其服务的客户范围，或将以与Dhanasar一致的国家重要性程度广泛增进社会福利。审理主任进一步指出，记录未证明拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力、将影响经济萧条地区，或将对区域或国家经济产生达到Dhanasar所设想的“ 重大经济效应 ”水平的利益。Id. at 890。

在上诉中，申请人主张审理主任未适当考虑其意向书和补充声明；专家意见信；证明其拟议事业国家重要性的文章；以及其专业经验和成就的证据。基于下述理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项条件下的国家重要性。5

申请人的初始证据包括来自以下来源的文章：Federal Reserve Bank of St. Louis Review、World Education News and Reviews、University World News 以及 Georgetown University Center on Education and the Workforce，这些文章论述了按出生年代、种族和族裔划分的与高等教育学位相关的经济和财务优势；美国教育体系作为第二大高等教育体系和全球流动学生首选目的地的重要性；美国在国际学生中所占份额的下降；以及对通常与 STEM 职业相关的核心能力的需求。该证据支持申请人的主张，即其拟议事业是一个具有实质价值的领域，因为他提议与教育工作者、学校、学者和政府机构协同工作，以改进美国的教育流程。

在美国教育流程中实施新的学习模式具有国家重要性，这一点并无争议。然而，在确定国家重要性时，相关调查并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”同上。

根据申请人的意向书和补充声明，他未能证明其打算向客户提供的教育咨询服务将如何在教育领域产生更广泛的影响。如前所述，他提议经营一家咨询企业，向教育工作者、学者、教育机构和政府机构提供关于“ 使用新学习模式以及在神经教育和情商中应用人工智能以提高教育质量 ”的指导，并以他2020年题为 I I 的著作为参考。在 Dhanasar 中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。

5 尽管我们未逐一讨论每份证据，但我们已审查并考虑了每一份证据。

在此，我们认为记录同样未能显示申请人拟议的咨询活动将充分延伸至其客户群之外，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响教育领域。例如，一封2022年致申请人的信函，由 The University! !的国际项目协调员撰写，信中称：“ Il 随着一项创新而浮现，以解决一个教育问题……不仅是所开发的技术，还有正确的目标以及 MOOC 模式的实施，这些方面提高了教育目标的更好成果。 ”尽管作者称赞申请人为“ 我们这个时代最伟大的创新者之一，因为您的项目准确而有效 ”，但该证据不足以表明此类益处，无论是单独还是累积，将超越使用其服务的客户而达到国家重要性的水平。

我们还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。申请人的商业计划，如其意向书和补充声明所述，非常有限，未包括营销策略、人员配置、收入、薪资或人员预测，也未包括其他表明其具体拟议事业具有显著潜力雇用美国工人或有可能产生重大经济影响的数据。

此外，申请人未提供任何证据指明其公司将运营的地区；该地区经济萧条；其公司将在该地区雇用大量工人；或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口带来重大经济利益。缺乏这些证据，我们无法评估拟议事业对创造就业的影响或其整体经济影响。因此，申请人未能支持其拟议事业将充分延伸至其客户之外，从而以与国家重要性相称的水平影响教育领域的主张。

在上诉中，申请人强调记录显示其事业将涉及为高等教育组织进行此类活动，即“ 设计新的学习平台……增加全美国更多人接受教育的机会 ”。他主张此类“ 流程改进和平台设计可以广泛实施，从而产生比仅仅使其组织的客户受益更大的影响 ”。然而，如上所述，记录缺乏充分证据表明其企业创造的就业数量以及可能使其客户受益的教育机会增加将足以确立其拟议事业的国家重要性。尽管拟议事业可能使聘用申请人服务的客户公司受益，但记录不足以表明此类益处，无论是单独还是累积，将达到国家重要性的水平。

我们还考虑了与申请人在其领域过去研究活动相关的证据。我们在 Dhanasar 中指出，与研究、纯科学和促进人类知识相关的事业可能满足第一项要件，无论这些领域的潜在成就是否可能转化为美国的经济利益。同上，第889页。记录反映申请人撰写了一章，题为 I I I t，收录于2017年著作 I I 中，该书约在21所美国大学图书馆可获取。然而，记录未证明申请人的具体工作被他人引用、引入了进展或改进了流程

在教育领域，或以其他方式影响或冲击了申请人的领域。尽管记录表明申请人对改进教育流程和设计新学习平台以跟上技术进步感兴趣，但申请人本人对这一有价值研究领域的贡献未得到充分记录。

此外，在其个人陈述和上诉书面论证意见中，申请人相当强调其在农业工程方面的学术训练及其在教育领域的专业经验。记录还包含其前雇主的表彰信。尽管重要，但申请人通过其学术和职业生涯获得的专业知识主要涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人本人 ”。同上。此处的问题是申请人拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。关于某一具体拟议事业所主张的国家重要性的认定，不能基于申请人过去的成就来推断，正如不能基于关于某一特定领域或行业重要性的一般性主张来推断一样。

最后，我们确认申请人提供了一封来自 I I 评估人的专家意见信。该信大部分内容论述了高等教育作为“ 增长绩效、繁荣和竞争力 ”关键驱动力的益处。此外，专家意见信指出，根据美国劳工统计局的数据，高等教育教师的总体就业预计从2020年到2030年增长12%。作者得出结论称，“ 拟议事业将广泛增进社会福利 ”并“ 具有雇用美国雇员和其他重大积极经济影响的显著潜力 ”。然而，作者未对申请人的商业计划、具体拟议事业及其预期重大经济影响、或拟议事业在教育领域的更广泛影响提供任何分析。

我们注意到，USCIS 可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为专家证词提交的证据中的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS 最终负责对外国人的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信函并非资格的推定证据。同上，另见 Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证词可能因相关性、可靠性和整体证明价值而被赋予的不同权重）。在此，专家意见信的许多内容与申请人拟议事业的国家重要性缺乏相关性和证明价值。

基于上述理由，证据未能证明拟议事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求的国家重要性。由于申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，其不符合Dhanasar分析框架下的国家利益豁免资格。尽管审理主任亦认定申请人未能证明其符合Dhanasar框架第三要件的资格，

对剩余要件的详细讨论无法改变本上诉的结果。因此，我们保留这些问题，并作为裁量事项驳回上诉。6

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未能作为裁量事项证明其符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为独立的、替代性的驳回依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。

6 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需对其所达成结果并非必要的事项作出认定和决定）；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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。