JUN122023_01B5203 · 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：27463744 日期：2023年6月12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）

申请人是一名前教育工作者，打算在美国提供教育咨询服务，寻求作为持有高级学位的专业人士获得就业第二优先（EB-2）移民分类。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。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定申请人符合所请求的EB-2签证类别作为高级学位专业人士的资格，但结论认为她未能证明给予她工作邀请和劳工证要求的酌情豁免将符合国家利益。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，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能证明其拟从事工作具有所要求的“ 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其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。高级学位的相关定义是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)。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得“ 在国家利益 ”下获得工作邀请要求的酌情豁免。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）可作为酌情事项[1]给予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的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从事的事业；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已确立其作为该法第203(b)(2)(A)条下持有高级学位的专业成员的资格，且记录支持这一结论。[2]

因此，上诉中的唯一问题是申请人是否满足Dhanasar分析框架三项要件的要求，以及是否作为酌情事项值得获得国家利益豁免。在否决申请时，审理主任论述了Dhanasar分析框架的全部三项要件，并结论认为申请人未能证明其满足其中任何一项。在上诉中，申请人主张其已证明豁免工作邀请要求将符合国家利益，并声称审理主任未按照优势证据标准客观评估所有提交的证据。

基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟从事事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

A. 拟从事的事业

申请人未在表格I-140（外籍工人移民申请）上指明其拟从事的职业，也未在其初始提交材料中提供个人陈述或其他证据说明其具体拟从事事业的性质。在随申请提交的说明信中，申请人的律师将其描述为“一位信誉良好的教授和研究人员，拥有超过34年的经验。”[3]律师表示她将专注于“研究和开发行为模式，以帮助检测和预防儿童和青少年的极端暴力行为，作为避免更严格枪支管制的替代方案。”

在补件通知（RFE）中，审理主任指出申请人确实就其打算在美国从事的工作提供了具体见解，并要求提供拟从事事业的详细描述

[1] 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS给予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

[2] 申请人提交了官方学业记录，证明其在委内瑞拉完成了四年制本科学位课程，获得“licenciado en artes”称号，以及完成了两年制教育研究生课程，获得“titulo de magister”学位。她还提供了学术证书评估员的评估，该评估员认定其委内瑞拉研究生学位等同于美国教育硕士学位。

[3] 申请人的简历表明，她于1996年至2007年在大学层面担任合同制教师和艺术教授，并于2004年至2007年在一所学前班和小学担任艺术系主任。她表示在1996年之前主要从事演员和电视制片人工作。申请人未表明其在2007年4月至2020年9月提交本申请期间曾受雇。

以便审理主任能够根据Dhanasar框架评估其国家利益豁免请求。

在回应补件通知时，申请人提交了其拟在~----------~佛罗里达州设立的咨询业务的职业计划。根据该计划，该业务将在“面向教育机构和家长的心理健康咨询行业”运营。计划表明公司的使命是“[为]教育机构、家长和在职或岗前培训教师提供帮助，以预防学校中的暴力、欺凌和恐怖事件。”申请人表示其业务将面向教育机构，为其提供“关于绘画解读的指导，作为能够及时发现学生中存在行为异常的工具，从而日后能够将其转介给健康专业人员。”职业计划还表明申请人的业务将向家长提供服务，“利用绘画作为检测其子女或青少年社会情感发展的手段，目的是让他们学会更好地与子女建立联系。”申请人表示所提供的服务将“使学校成为更安全的地方”，并帮助家长“更好地了解和与子女相处”。

B. 实质价值与国家重要性

Dhanasar框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——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。在确定拟从事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。

审理主任认可申请人提交了职业计划、专家意见信、行业报告和文章以及推荐信作为支持该项要件的证据，并认定该证据足以确立拟从事事业的实质价值。然而，审理主任结论认为该证据未能确立该事业将具有国家重要性，强调申请人未能证明其事业在教育或学校咨询领域具有更广泛影响的潜力、将产生重大积极经济影响或广泛增进社会福利，或具有雇用美国工人的重大潜力，符合Dhanasar的要求。

申请人的初始证据包括来自少年司法与犯罪预防办公室、美国进步中心、少年司法信息交流中心和儿童防卫基金等来源的文章和政府出版物，讨论枪支暴力对美国儿童和青少年的影响。她随后补充了记录，加入媒体报道，指出尽管对学校咨询师和学校心理学家的需求日益增加，但此类服务存在短缺。该证据支持申请人的主张，即其拟从事事业是一个具有实质价值的领域，因为她提议与学校和家长合作，识别有反社会行为风险的儿童并将其转介至心理健康服务。

解决儿童心理健康需求和预防针对儿童的暴力犯罪的国家重要性毋庸置疑。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，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。见Dhanasar, 26 I&N

Dec. at 889。在Dhanasar案中，我们进一步指出，我们关注拟议事业的"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内具有国家甚至全球影响。"同上。

我们同意审理主任的认定，即申请人的拟议活动具有价值。但申请人未能证明其拟议事业将在教育咨询领域产生国家影响，或将以其他方式广泛影响她打算从事的领域。如前所述，她提议经营一家小型咨询企业，为教师、其他学校教职人员和家长提供指导，教授使用"绘画解读"作为预防性工具，以评估儿童的社会情感发展，并识别可能表现出反社会行为迹象的学生，以便将其转介给心理健康专业人员进行评估。

在Dhanasar案中，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。在此，我们认为记录同样未能显示申请人的拟议咨询活动将充分延伸至其客户群之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响教育或学校咨询领域。提交的专业计划未确立公司服务在预期客户群方面的预期范围，未表明公司的增长潜力，也未解释归属于申请人的预防方法或流程将如何触及那些选择使用其公司服务的学校或家长之外的群体。

我们在Dhanasar案中进一步指出，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。来自[已隐去]教育服务机构一名评估员的专家意见信称，申请人"创建了一个基于艺术治疗的治疗干预流程"，并强调国际组织对幼儿情感发展和早期干预方法的兴趣日益增加。此外，律师称申请人是该领域的"信誉良好的研究人员"。然而，记录不支持得出以下结论：她正在或将会从事持续的研究活动，从而使其工作有可能通过出版物、会议或其他研究成果传播渠道影响该领域。记录也未确立申请人已通过专家意见信中提及的"治疗干预流程"影响了其领域。

记录显示，申请人的硕士论文题为"绘画作为表达学龄前儿童社会情感发展的一种方式"，并且她在2006年完成硕士学位前后就该主题进行了几次讲座。然而，记录未证明其论文研究已发表并被他人引用，也未证明其基于艺术治疗的治疗干预以其他方式影响或影响了其领域。此外，记录（包括申请人的详细简历以及前雇主和同事的信件）未证实她自2007年离开教育领域最后一个职位以来曾以任何身份受雇，也未证实她此后在该领域进行或发表了任何研究。因此，记录未证明申请人的具体工作在教育或学校咨询领域引入了改进的流程或进步。尽管记录显示了对理解儿童情感发展和设计早期

干预方法的兴趣，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。

在Dhanasar案中，我们还指出，"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效应的事业，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。在此，申请人咨询业务的专业计划包含一个题为"主要成员"的部分。该部分将她列为公司董事，另有3名员工分别分配到"培训"、"咨询"和"行政与营销"部门。申请人表示，公司将在"收入增加时"再雇用1名会计管理/协调方面的员工。专业计划还简要概述了公司三类服务的定价结构。然而，该计划未包含任何人员配置、收入、工资或纳税预测，也未提供其他数据证明其具体拟议事业具有雇用美国工人的显著潜力，或具有在全国或区域范围内或在经济萧条地区产生重大经济效应的潜力。

在上诉中，申请人坚持认为记录显示其事业"更有可能在该领域内创造就业机会"，并强调她计划雇用员工开展企业的一般运营。她还讨论了咨询领域，指出"咨询的商业模式类似于人员配置，其目标是有效降低客户的劳动力成本。"然而，如上所述，记录缺乏充分证据证明其企业创造的就业数量以及可能使客户受益的任何劳动力成本降低足以确立其拟议事业的国家重要性。尽管申请人提交了讨论劳动力市场学校咨询师和心理学家短缺的媒体文章，但记录不支持以下认定：申请人的咨询企业将缓解这一短缺。尽管她表示打算在"心理健康咨询"行业经营，但申请人并未声称提供可替代教育环境中对咨询师和心理学家需求的服务，也未表示她将雇用受过咨询师或心理学家培训的人员来提供公司服务。

申请人负有举证责任，证明其拟议事业的经济效应是"重大的"。她未提供具体计划、间接经济利益的预测或其他充分证据，以解释其具体公司活动将如何在该领域产生达到国家重要性水平的更广泛影响，或公司活动将如何影响公司及其客户之外的领域。因此，记录未显示申请人拟议事业对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的"重大积极经济效应"水平。

基于上述理由，申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。由于她不符合Dhanasar国家利益豁免测试的第一项要件，我们无需考虑她是否符合其余两项要件。参见INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（"法院和机构无需对不影响其所得结果的争议问题作出认定"）；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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。因此，我们将保留对剩余国家利益标准的审议。

C. 缺少初始证据

最后，尽管审理主任的最终决定未涉及，我们注意到8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(ii)规定，相关部分为："为申请[国家利益]豁免，申请人必须提交Form ETA 750B《外国人资格声明》，一式两份。"4 申请人未提供这一必需的初始证据，基于这一额外理由，申请不能获批。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(8)(ii)（规定USCIS可酌情因缺少初始证据而拒绝福利请求）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能作为酌情事项确立国家利益豁免的资格。此外，由于申请人未提交8 C.F.R. § 204.5(k)(4)所要求的所有初始证据，申请不能获批。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代性拒绝依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

4 或者，USCIS将接受Form ETA 9089《永久就业认证申请》的J、K和L部分。参见6 USCIS Policy Manual F.5(D), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。