JUN242024_04B5203 · 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：31522431 日期：2024年6月24日

对内布拉斯加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）

申请人寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力（exceptional ability）的个人，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任（Director）驳回了该申请，认定申请人未能确立基础移民分类的资格，也未能确立豁免所要求的工作邀请（job offer）——并因此豁免劳工证（labor certification）——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。1

申请人负有举证责任，须以优势证据（preponderance of the evidence）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予以重新审查（de novo）。Matter of Christa'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。

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为在科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。此外，申请人必须表明，对工作要求（job offer requirement）行使自由裁量豁免“ 符合国家利益 ”具有正当理由。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2授予国家利益豁免，如果：

1 申请人于2020年1月28日提交其国家利益豁免申请。在发出补证通知（request for evidence, RFE）后，审理主任于2021年8月20日驳回了该豁免申请。2022年3月14日，本办公室撤销了审理主任关于申请人已确立其为高级学位专业人士或具有特殊能力（exceptional ability）个人的结论。本办公室将该事项发回重审（remand）给审理主任，以确定申请人是否符合EB-2分类资格，以及她是否就其拟从事的事业（proposed endeavor）提供了充分且一致的信息，使审理主任能够确定豁免所要求的工作邀请（job offer）——并因此豁免劳工证——是否将符合国家利益。发回重审后，审理主任于2023年10月17日发出补证通知（RFE）。2023年12月12日，审理主任驳回了该豁免申请，由此引发本次上诉。
2 另见 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

• 拟从事的事业（proposed endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance），
• 该个人处于有利地位，能够推进拟从事的事业，且
• 总体权衡，豁免工作要求（job offer requirement）将有利于美国。

关于国家利益豁免，第一项要件涉及特定拟从事事业（proposed endeavor）的实质价值（substantial merit）和国家重要性（national importance）。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在初次提交时，申请人表示其打算从事“教育行政管理人员”（Education Administrator）职业，并表明其拟任职位名称为“教育行政管理人员”。申请人提交了一份“职业计划与陈述”（Professional Plan and Statement），其中表明申请人打算继续担任教育行政管理人员。

在回应审理主任的补证通知时，申请人修改了其事业（endeavor），称“我在美国的总体拟从事事业（proposed endeavor）是在教育领域内作为一名企业家（entrepreneur）工作。”申请人提交了一份更新后的计划，其中她表示打算开办至少三家以教育领域为基础的企业，包括一所或多所实体语言学校、一家为希望将其学生带到美国进行旅游和英语沉浸式学习的外国公立和私立学校提供咨询服务的外汇公司（exchange company），以及第三家向公立和私立学校外包外语教师的企业。

在上诉中，申请人主张审理主任未适用优势证据标准（preponderance of the evidence standard），并声称“审理官员不应改变法规并施加更严格的证明标准。”本办公室不同意申请人的这一描述。

审理主任未认定申请人是持有高级学位的专业人士。在上诉中，申请人主张她于2021年5月从l I I I获得文学（Letters）学士学位。她于2005年6月在_____获得巴西文学与文本构建专业资格（Specialization），并于2006年9月获得学校管理、监督与指导专业资格（Specialization）。她指出，自2020年8月起，她已获得加利福尼亚州教师资格认证委员会（Commission on Teachers Credentialing）的执照，她修读了各种额外课程，并通过成为多个专业协会的成员进一步推进了其在该领域的职业和教育。她进一步主张，在其超过22年作为“教育行政管理人员和企业家”的经历中，她担任过专业责任和复杂程度日益增加的职位，且记录中包含来自不同雇主的信件，证明申请人本科毕业后的渐进式经历。然而，审理主任仔细审查了文件，并认定申请人提交了1998年至2000年学习课程后获得的“Titulo de Licenciado em Letras”的证据，而根据美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）全球教育电子数据库（EDGE），“2至3年的Titulo de Licenciado（Licenciatura）代表所达到的教育水平相当于美国2至3年的大学学习。”此外，AACRAO指出，Lato sensu研究生课程导致专业证书，而非研究生学位。美国的学士学位通常被认定需要四年教育。Matter of Shah, 17 I&N Dec. 244, 244 (Comm. 1977)。

第三项，在未公布的决定中）的结论，即USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

因此，申请人未能确立其具有相当于美国学士学位或外国硕士学位或更高学位的学历。申请人的就业信件未能确立其在教育管理专业领域至少五年的渐进式经历，也未能提供作为企业家五年经历的证据。具体而言，申请人自2020年8月起目前是一名兼职高中外语教师，但她在2020年1月提交豁免申请之前所担任的各种职位，并未显示其在教育管理专业领域从事全职工作。

审理主任认定申请人证明了拟从事事业（proposed endeavor）的实质价值（substantial merit）3，但未证明其国家重要性（national importance）。关于实质价值，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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在上诉中，申请人主张其拟从事事业的国家重要性，并坚持其拟从事事业是作为教育行政管理人员和企业家工作。在上诉中，申请人解释称，“ [她]在学术和教育服务领域拥有超过22年的工作经验，特别是专注于写作构篇的文学。她还在人事管理、战略规划、团队建设和构建学术环境方面拥有经验。 ”具体而言，书面论证意见（brief）声称，“ [申请人]提出的事业（endeavor）依赖于在加利福尼亚州开发学习中心。每个中心将提供合格的照护，结合教育充实和其他发展活动，面向入学儿童。它将为6周至12岁的儿童提供一个现代且温馨的环境，由才华横溢的教育工作者团队提供支持。 ”由于申请人已被通知并获得合理机会提供此证据，本办公室不会在上诉中首次考虑该证据。见8 C.F.R. § 103.2(b)(11)（要求所有被要求的证据一次性共同提交）；Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（拒绝考虑上诉中提交的新证据，因为“ 申请人已被通知所需证据并获得合理机会在驳回前为其记录提供该证据 ”）。此外，申请人必须在提交时确立资格；申请不能在未来某一日期申请人根据新的事实组合变得符合资格后获得批准。Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm. 1971)。

在判定国家重要性时，相关问题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“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在此，申请人必须证明其具体的拟议事业——在加利福尼亚州教育领域拥有并经营三家企业——具有国家重要性。在 Dhanasar 案中，我们指出，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内具有国家甚至全球影响 ”。同上。我们还指出，“ 一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。

3 申请人在其书面论证意见中错误地声称，审理主任认定其拟议事业不具有实质性价值。

Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在此，申请人未证明其业务和服务如何在很大程度上影响该领域并达到国家重要性的水平。与本案类似，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。记录未通过支持性文件显示，其特定事业如何充分延伸至加利福尼亚州的预期客户之外，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域或美国经济。

最后，申请人未能证明其拟议事业如何具有雇用美国工人的重大潜力，或如何为美国带来实质性的积极经济影响。申请人在审理主任面前提交的商业计划表明，其事业将涉及200000.00美元的初始投资，但正如审理主任所指出的，尚不清楚申请人如何得出该估算数额，以及该数额是否足以充分覆盖申请人开办三家企业的拟议事业。此外，申请人未能证明其事业将如何在该地区雇用大量劳动力、如何对创造就业产生实质性影响，或提供其他经济影响。另外，在上诉中，尽管申请人现在声称“ 该公司预计将在运营的前五年内，在加利福尼亚州支付总计约1.6百万美元的工资，从而影响教育行业 ”，即使该说法可信，申请人也未能证明对地区或国家经济的益处将达到Dhanasar案（26 I&N Dec. at 890）所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。基于上述所有理由，记录未能证明，除了为其潜在客户和员工提供的有限益处之外，申请人的拟议事业具有更广泛的影响，达到具有国家重要性或会提供实质性积极经济影响的水平。

由于记录中的文件未证明其拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其是否符合 Dhanasar 案所述第二项和第三项要件下的资格，将无实际意义。4

由于申请人未证明其符合基础移民分类的资格，也未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明符合资格，或作为自由裁量事项不应获得国家利益豁免。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裁判依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。

4 参见 INS v. Bagamashad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终裁判不必要的议题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未另行履行其举证责任的情况下，拒绝在上诉中审理替代性议题）。