MAR212024_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：30291265 日期：2024年3月21日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名软件开发者和技术培训师，寻求作为持有高级学位的专业人士获得第二优先移民分类（EB-2），并寻求豁免附属于该EB-2移民分类的职位offer要求。参见《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否决了该申请，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格，但未能证明豁免所要求的职位offer、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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才能的个人。本法第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才能的个人的资格，其随后必须证明其值得对职位offer要求给予自由裁量的豁免，即“ 符合国家利益 ”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)为国家利益豁免申请的审理提供了框架。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：

1 参见 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）的行列，认定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）。

- 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拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer和劳工证的要求将有利于美国。

同上，第889页。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于外籍国民拟从事的具体事业。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瞻性影响。同上。

II. 分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的资格。2 有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

申请人最初对其事业的描述如下：

[申请人]的拟议事业是通过为软件技术创建培训和发展中心来帮助拓展软件技术领域，这些中心面向年轻移民，以解决其在移民美国之前缺乏培训和获得认证机会的问题。具体而言，[申请人]计划开发一个在线平台，在参与者或参与者监护人的认可下，允许参与者根据其所在地点和具体学习领域注册并找到或组建与其他年轻人的小组。有了这些信息，[申请人]随后将着手组织这些小组，并为其分配工作空间和日程安排，配备一名引导员。

申请人拟议的活动包括协调并与组织和机构建立联盟以获取后勤和经济支持、开发用于用户注册的在线平台、招募技术人员和技术专业人士、组织和教授学生小组，以及培训引导员。申请人提出，这个“技术社区”将帮助年轻移民“对技术领域产生兴趣”，并在该领域获得实习和工作机会。

支持其事业国家重要性的初始证据包括关于大学生STEM完成率和美国拉丁裔移民教育水平的调查和报告、拜登政府2021年关于促进西班牙裔教育公平的倡议，以及劳工统计局关于软件开发者和分析师的职业手册。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提供了更新的个人陈述、讨论教育公平重要性以及为西班牙裔和拉丁裔群体在技术领域开辟机会的各种文章，以及

2 申请人已通过其文凭、成绩单和学历证书评估证明其具有相当于美国软件工程硕士学位的学历。

关于促进拉丁裔社区公平和消除代表性不足少数群体在STEM教育中障碍的更多政府报告。

基于所提交的证据，审理主任认定申请人的事业具有实质价值，但在Dhanasar第一项要件下不具有国家重要性。3 在上诉中，申请人未提供任何新证据，但主张审理主任对Dhanasar第一项要件的分析总体上“ 包含超出无害错误、达到滥用自由裁量权程度的误解和误用法律的情形 ”。本办公室认为申请人的主张不具说服力，并同意审理主任的最终结论，具体论述如下。

申请人首先主张审理主任忽视了“ 客观的书面证据 ”，例如初始申请和RFE回应中提交的各种文章和政府报告。凭借这些证据，申请人已证明西班牙裔和拉丁裔群体在STEM领域获得教育是一个具有国家重要性的问题，且其事业具有实质价值。然而，仅仅在一个重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”，并考虑该事业的“ 潜在前瞻性影响 ”。同上，第889页。在此，申请人关于国家重要性的证据由泛泛的文章和政府报告组成，并未具体涉及他的事业。

在主张审理主任未能“ 正确和恰当地考虑可行、有证明力的证据 ”而滥用自由裁量权时，申请人援引了Buletini v. INS, 850 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)。4 然而，Buletini案法院并未否定审查所提交证据质量以确定其是否确立申请人资格的概念，也未表明USCIS若未对每项证据进行个别分析即滥用自由裁量权。5 审理主任的陈述——“ [申请人]未提供证据证明[其]工作具有国家重要性 ”——表明证据整体质量缺乏支持该事业国家重要性的证明力，因此，本办公室不采信申请人关于审理主任忽视记录在案证据的主张。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明力和可信度）。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第376页；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

申请人还主张，审理主任通过要求“ 来自政府机构、行业团体或非政府组织的描述[拟议]事业或来自代表政府机构、行业团体或非政府组织的官员说明[拟议]事业具有国家重要性的信函的报告 ”，施加了“ 新颖或otherwise 未界定且任意的要求 ”。根据Dhanasar，这一主张不能成立。在Dhanasar中，本办公室对“ 来自在学术界、政府和行业担任高级职务的个人、描述

3 审理主任还认定申请人未满足Dhanasar分析框架的第二项或第三项要件。
4 在此，法院指出，未能考虑原告提交的所有相关证据构成滥用自由裁量权。Buletini, 850 F. Supp. 第1223页。
5 当USCIS对申请给予有理有据的考虑并作出充分认定时，不要求其具体回应申请人提出的每一项主张，也无必要回应申请人提交的每一项证据。Xiao Ji Chen v. U.S. Dep't of Justice, 471 F.3d 315, 341 (2d Cir. 2006)（引用Morales v. INS, 208 F.3d 323, 328 (1st Cir. 2000)）。

超音速推进研究相对于美国战略利益的重要性 ” 以及 “ 详细描述美国政府利益的专家信函 ”，涉及Dhanasar博士的具体研究。Id. at 892。
在此，申请人未提供类似证据，例如专家意见证据类型或来自政府实体专门详细说明其事业如何影响作为国家倡议主题的事项的信函。所提交的文章和报告均未专门涉及申请人的事业，也未讨论政府促进使用申请人 “ 技术社区 ” 的利益。因此，审理主任恰当地指出了记录中缺乏证明联邦政府或其他相关国家机构对申请人具体提案存在利益的证据这一缺陷。

鉴于申请人主要依赖未讨论其具体事业的文章和政府报告来支持其在Dhanasar第一项要件下的资格，我们将评估记录中的其他证据，包括推荐信和意向书，以确定该事业是否因其在该领域的广泛影响而具有国家重要性。Dhanasar指出：“ 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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。 ” Id. at 890。

在此，记录中的证言证据未分析拟议事业或提供其影响的证据。推荐信大多来自申请人以前的工作同事，未涉及该事业的具体影响或申请人用于解决西班牙裔和拉丁裔社区教育障碍或公平问题的特殊方法。相反，它们普遍赞扬申请人作为多米尼加共和国社区技术中心有效协调员的技能和经验、对工作的投入以及专业精神。我们还审查了几份意向书：一封来自_____牧师的I I
信函（表示有兴趣聘用申请人为_____“ 信息和通信技术课程 ” 的培训协调员，服务于I INew York信仰社区的高危青少年）；一封来自!l的I 牧师的信函，位于I INew
York（寻求聘用申请人为 “ 信息和通信技术培训协调员 ”，以便 “ 我们的年轻人有能力创办自己的企业 ” 或 “ 改善他们的I I就业 ”）；以及一封来自I I的I
信函（寻求聘用申请人为 “ 协调员/教授 ”，为处于弱势境况的妇女提供技术课程）。然而，这些意向书未能证实项目的具体性质或数量，以支持申请人关于其事业将在全国范围内实现拉丁裔和西班牙裔群体STEM领域公平方面产生广泛影响的主张。

申请人声称他将改善 “ 美国西班牙裔群体 ” 获得STEM领域教育的机会，改善 “ 美国人的生活质量同时促进创新 ”，并 “ 对美国产生积极影响 ”。但申请人未提供充分证据详细说明其事业将如何在如此大规模上运作，也未提供详细信息说明其服务将如何惠及参加其技术课程的学生群体之外，从而使其达到国家重要性的水平。申请人的主张缺乏证据佐证，不能确立其资格。

在Dhanasar中，我们进一步指出，“ 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效应的事业，特别是在经济萧条

地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。申请人声称他提供了“充足的文档，通过初始申请和RFE回复中提交的个人陈述来佐证[其]拟议事业的经济利益”。尽管个人陈述提出了若干经济利益的主张，但它们过于牵强，不足以充分显示该事业的“重大积极经济效应”。例如，申请人声称“[其]事业的影响超越了教育技术获取；它涉及更广泛和非时间性的改善，将增强美国西班牙裔群体的商业流程和经济增长”。任何基本经济活动都有可能对经济和社会福利产生积极影响；然而，申请人未提供其拟议事业活动与任何可证明的社会福利或实质性经济活动之间足够直接的关联。尽管申请人表示在组建这一学生社区和解决STEM教育公平问题时，他将与各种组织、技术人员和促进者合作，但记录未提供运营其项目的详细计划，即商业计划，或其具体影响，除了笼统的主张和陈述。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter ofChawathe, 25 I&N Dec. at 376。

基于上述，我们认定申请人未确立拟议事业的国家重要性，未满足Dhanasar的第一项要件。因此，我们拒绝触及并在此保留申请人关于其在第二和第三项要件下资格的主张。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对结果不需要的问题作出认定”）；see also Matter ofL-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触及替代性问题）。

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，他未确立其有资格或否则在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。