MAR222023_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：24844852 日期：2023年3月22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）

申请人是一名经济学家，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求进行国家利益豁免。参见《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否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。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 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能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格，其随后必须证明其值得对工作邀请要求进行自由裁量的豁免，即“ 符合国家利益 ”。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，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (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批准国家利益豁免：

[1] 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

- 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，能够推进拟议事业；且
- 权衡之下，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于外籍人士拟从事的具体事业。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

第二项要件将焦点从拟议事业转向外籍人士本人。为确定其是否处于有利地位能够推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：该个人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id. at 890。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于外籍人士资格的性质或拟议事业的性质，外籍人士获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设存在其他合格的美国工人，美国是否仍将从该外籍人士的贡献中受益；以及对该外籍人士贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。Id. at 890-91。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格，因为记录表明申请人拥有经济学硕士学位。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

审理主任认定，申请人未能充分证明其拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的实质价值和国家重要性。审理主任将申请人的事业认定为“为prospective尼日利亚学生提供大学入学及其他教育服务”。[2] 审理主任认定申请人的事业不具有实质价值，因为它“可能产生一些经济影响”，但并非“重大经济影响或具有创造重大文化影响的潜力”。

[2] 申请人在表格I-140第5部分最初将其职业列为“经济学家”和“AWS解决方案专业人员”。申请人的“EB2 NIW申请包”讨论了其在经济学方面的教育资历和亚马逊网络服务（AWS）认证如何有利于美国的国家利益，此外还有其教育咨询公司。

审理主任还认定，记录不足以证明申请人的工作将“有助于刺激显著的就业增长、创造显著的经济影响，或产生国家或全球影响”，也未显示尼日利亚学生被录取的可能性，从而可据以衡量“可量化的经济影响”。在上诉中，申请人主张审理主任的决定与Dhanasar的分析框架“不一致”，因为审理主任要求证明显著的经济影响或可量化的经济影响。

审理主任的决定在认定申请人的拟议事业不具有实质价值方面缺乏分析。本办公室同意申请人的主张，即不要求其通过显示学生被录取的可能性来证明保证成功，从而显示“可量化”的影响。Dhanasar指出，创造显著经济影响的潜力是有利因素但并非必需，因为事业的价值可在没有即时或可量化经济影响的情况下确立。Id. at 889。经重新审查，本办公室认定申请人已证明其事业的实质价值。上诉中提交的国务院情况说明书，连同记录中关于对美国的经济、教育和文化优势的其他新闻文章和统计数据，充分证明了国际学生在美国学习的重要贡献。因此，本办公室撤回审理主任决定中认定拟议事业不符合Dhanasar第一项要件下实质价值要素的部分。

然而，证据未能确立申请人的事业符合Dhanasar第一项要件下的国家重要性要素。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。Id. at 889。在Dhanasar中，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。Id. at 893。在此，申请人也未表明其拟议事业延伸至其潜在客户之外，而这些客户 narrowly tailored 于尼日利亚国际学生。申请人未提供充分证据将其教育咨询公司与具有更广泛影响、达到国家重要性的程度相联系。

在上诉中，申请人称“尼日利亚送往美国高校的学生数量超过非洲任何其他国家”，并提供了一篇文章解释尼日利亚学生如何在国外寻求高等教育，以及一份关于美国与尼日利亚战略伙伴关系的情况说明书。申请人此前提交了一份商业计划，其中包含网站链接，指向关于尼日利亚移民受教育程度高以及尼日利亚文化重视教育的文章和报告。虽然这些报告和文章提高了对尼日利亚人面临的可能趋势和情境方面的认识，但它们并不支持该教育咨询公司吸引100名尼日利亚国际学生来美国的目标具有足以构成国家重要性的广泛影响。

由于申请人未满足Dhanasar标准的第一项要件，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在第二项和第三项要件下资格的主张。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和行政机关无须对作出裁决结果所不必要的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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，我们认定其未能以自由裁量方式确立国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回，各项理由均作为裁决的独立且替代依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。