NOV012024_07B5203 · 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

案由：34835740 日期：2024年11月1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）

申请人是一名大学教授兼管理人员，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，以及该分类所附工作要求国家利益豁免。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，认定申请人未能证明其有资格或酌情应获得国家利益豁免。此事现因上诉由本办公室审理。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基础分类的资格，申请人随后必须证明其有资格获得“ 符合国家利益 ”的工作要求酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时授予此项对所需工作邀请及因此对劳工证的酌情豁免。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, 889 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。

Dhanasar 指出，USCIS 可酌情1授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士。2本办公室同意审理主任的认定。

上诉中的问题是申请人是否证明豁免工作要求及因此豁免劳工证将符合国家利益。审理主任认定，虽然申请人证明拟议事业具有实质价值，但他未能证明拟议事业具有国家重要性，这是Dhanasar分析框架第一项要件的要求。审理主任进一步认定，申请人未能证明权衡之下豁免工作要求及因此豁免劳工证将有利于美国，即Dhanasar第三项要件。3经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。4

Dhanasar分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于申请人拟从事的具体事业。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。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、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 ”。同上。

申请人拟设立一家高等教育咨询公司，他将担任其首席执行官。申请人表示，其公司将向高等教育机构和认证机构推广价值导向的教育，目标是提高

1 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。
2 为证明其为高级学位专业人士，申请人提交了其在尼日利亚获得的政治学文学学士、政治学理学硕士和社会科学博士的证书，以及一份学历评估。记录显示其取得了相当于美国博士学位的国外同等学历。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。
3 审理主任未说明申请人是否根据Dhanasar第二项要件处于有利地位以推进拟议事业。由于申请人在Dhanasar第一项要件下的资格是本上诉的决定性问 题，本办公室将保留对申请人在Dhanasar第二项要件下资格的判断。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对不影响其所得结果的问 题作出认定 ”）；另见 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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。
4 虽然本办公室可能未讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

学生入学率和保留率，特别是在服务不足的社区。该公司的服务将包括课程增强；社区参与项目；以及领导力和质量保证培训。该公司将利用“尖端技术、数据分析和战略合作伙伴关系，以应对社区在实现更高大学入学率和完成率方面面临的独特挑战。”为实现这些成果，该公司的核心服务将是利用其专有的II算法，该算法由申请人开发，用于分析社区数据、识别农村社区内教育的激励因素，并定制干预策略。本办公室同意审理主任的认定，即申请人的拟议事业具有实质价值。

尽管申请人的拟议事业具有实质价值，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。审理主任认定，申请人未能证明其拟议事业将超越其公司和客户，对其领域、行业或更广泛的经济产生所声称的潜在预期影响。审理主任进一步认定，申请人未能表明其与咨询公司的工作如何具有雇用美国工人的重大潜力；将带来实质性的积极经济影响，特别是在所声称的服务不足地区；或如Dhanasar所设想的那样，将广泛增进社会福利，或文化或艺术丰富。

在上诉中，申请人主张证据显示其事业将“在使[美国]继续保留其作为人类发展平台的教育全球领导地位方面产生重大影响”。此外，他声称提交的证据显示其公司将创造就业机会和经济效益。经重新审查，本办公室认定申请人未能证明其拟议事业满足Dhanasar第一项要件的国家重要性要素，如下文所述。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。同上。在此，申请人未能充分记录其拟议咨询公司有可能对其领域产生所声称的广泛影响，或对其公司意图服务的美国和服务不足社区产生所声称的经济或社会福利影响。

申请人的陈述和商业计划强调高等教育对美国经济和社会福利的重要性。由于美国正经历学生对高等教育缺乏兴趣，申请人声称高等教育机构的入学率、保留率和完成率显著下降。他坚持认为，其咨询公司将通过提高入学率和完成率以及改善教育成果，特别是在弱势社区，对国家教育和繁荣产生有意义和持久的影响。高等教育成果率的这种提高将为服务不足社区的个人提供更好的就业机会和收入。此外，他声称对服务不足社区的此类经济效益将减少对美国联邦政府社会福利项目的需求，吸引对新企业的投资，促进多元个人的向上经济和社会流动机会，促进美国全球竞争力，促进更好的健康，并推动创新和技术。他的商业计划表明，其咨询公司将产生其他实质性的积极经济影响，例如创造就业、工资和税收。为支持其主张，商业计划讨论了申请人对该公司的投资；一份

对美国高等教育行业的市场分析；该企业的咨询服务与运营计划；以及该企业预计的营销、人员和财务预测。

然而，申请人并未以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。本程序中的证明标准为优势证据标准，即申请人必须证明其所主张的事项“ 更有可能 ”或“ 很可能 ”为真。Id. at 375-76。为判断申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

在此，申请人未提供充分的信息和证据，以支持商业计划中关于其企业活动将为其领域带来广泛影响，或为服务不足的社区或美国带来实质性经济或社会福利的主张。例如，商业计划预计该企业将在五年内雇用139名直接员工并产生超过3800万美元的收入。然而，记录未充分详述其财务和人员预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。即使我们假定申请人所称的一切都会发生，记录仍缺乏证据表明，在五年期间创造139个就业岗位并产生超过3800万美元的收入达到了国家重要性的水平。此外，若无充分的书面证据表明其作为高等教育咨询企业所有者和首席执行官拟议的工作职责将对高等教育领域产生更广泛的影响，而非仅惠及其企业和客户，申请人未能以优势证据证明其拟议事业具有国家重要性。

此外，记录未显示该企业的核心服务——利用其专有 __ 算法——将提供其所声称的高等教育领域的创新。申请人解释其 [已隐去] 算法“ 利用数据分析、机器学习和人工智能，从各种来源收集、分析和解读数据，使[申请人的企业]能够深入了解每个社区的独特特征、挑战和愿望。 ”申请人主张其 [已隐去] 算法将收集和分析影响大学教育兴趣和招生的数据，以便高等教育机构和企业能够利用这些数据开展战略规划。例如，他声称高等教育机构可以基于其 [已隐去] 算法向机构提供社区层面的兴趣信息，从而预测招生、有针对性地开展招生工作，并制定政策和资金分配。

然而，申请人的陈述不足以证明其拟议企业的 __ 算法有可能产生其所声称的结果，包括对高等教育领域的更广泛影响，以及以与国家重要性相称的方式带来的经济和社会福利。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。尽管申请人表达了利用其 [已隐去] 算法技术为高等教育领域作出贡献的意愿，但他未提供独立、客观的证据支持其陈述。

其次，申请人依赖其同事的推荐信，以表明其此前作为大学教授和管理人员的工作惠及其雇主、其学生以及高等教育行业。这些信件主要证明申请人的专业能力、其对高等教育的奉献，以及其在尼日利亚学术机构的工作，包括申请人在大学的领导职位；其课程和项目开发工作；其对同行工作的评审；以及其开发质量支持系统项目。部分信件表示，其此前的学术工作使学术机构的学生入学率和留存率有所提高。

申请人依赖其专业知识和经验来确立其拟议事业的国家重要性，这一做法不当。这些信件并未显示其拟议事业的国家重要性，而是涉及 Dhanasar 框架的第二项要件。Dhanasar 的第二项要件“ 将关注点从拟议事业转移到外籍人士本人 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。虽然其在美国大学工作的同事所写的少数推荐信笼统提到申请人的咨询企业将帮助美国学术机构提高美国的学生留存率和入学率，但这些信件缺乏关于申请人事业的细节，主要描述其专业经验，并基于其经验说明其事业如何重要。我们承认申请人为其此前的大学雇主及其学生提供了学术教学和管理服务，但申请人未基于这些推荐信提供充分的信息和证据，以证明其拟议事业的预期影响达到了国家重要性的水平。

在上诉中，申请人提供了新证据以表明其符合国家利益豁免的资格，包括大学教职员工出具的更新和新的推荐信，以证明其事业的国家重要性。与最初提交的推荐信一样，更新和新的信件解释了高等教育对地方和国家经济及社会福利的重要性；高等教育兴趣日益下降的趋势；以及大学在提高学生入学率和留存率方面面临的挑战。在评估申请人拟议的基于价值的教育咨询工作及其 [已隐去] 算法后，这些信件表示，该事业有可能通过确定促进学生高等教育兴趣的方式来影响高等教育。这些信件主张，通过这样做，完成高等教育的学生增加将创造更多就业机会和经济繁荣，尤其是在服务不足的社区。然而，由于申请人已收到通知并有合理机会在回应补件通知时提供该证据，我们不会在上诉阶段首次考虑该新证据。见 Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（拒绝考虑上诉时提交的新证据，因为“ 申请人已收到所需证据的通知，并有合理机会在驳回前为其记录提供该证据 ”）。5

5 我们注意到，即使我们考虑更新和新的推荐信，这些信件也未充分详述该事业，以及该事业如何有可能在高等教育领域产生其所声称的更广泛影响，或其所声称的达到国家重要性水平的经济和社会福利影响。这些信件主要提供关于申请人事业的笼统陈述，并重复商业计划中的陈述。此外，尽管更新和新的信件声称拟议的咨询企业有可能在高等教育领域产生更广泛影响、在美国服务不足的社区产生经济影响，并对美国产生社会福利影响，但它们未解释或详述该事业所声称影响的潜在程度，以表明其达到了国家重要性的水平。

最后，申请人主张其事业与政府所描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项相一致。申请人主张其事业与美国教育部的倡议相一致，这些倡议优先修复学生贷款系统并提高大学生入学率和完成率，尤其是在服务不足的社区。此外，申请人声称其企业将与促进获取多元教育资源和支助包容性机构的美国政府倡议相一致。

尽管申请人提及美国教育部的政策，但他未提交支持这些政策的证据。此外，美国政府政策倡议（如美国教育部的优先事项）的重要性并无争议，但其整体意义并不能确立申请人特定拟议事业的国家重要性。在重要领域工作或创办企业本身不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们关注“外籍人士拟从事的具体事业”，并考虑该事业的“潜在预期影响”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人对某企业符合国家倡议作出笼统陈述，但未量化其拟议事业在所指关注领域的预期影响，也未提供客观、具有证明力的证据支持其主张。尽管提高服务不足社区的大学生入学率和完成率可能是具有国家重要性的问题，但申请人未证明其特定事业对这些具有国家重要性的事项的潜在预期影响。

基于上述，申请人未能证明其拟议事业有潜力超越其本人业务及其未来客户，从而以与“国家重要性”相称的程度影响其领域、美国经济、社会福利或更广泛意义上的国家重要事项。除一般性主张外，他未能证明其作为拟议咨询业务所有者拟开展的工作提供了所声称的、有助于其行业进步的创新，或对其领域具有更广泛的影响。此外，申请人所主张的经济和社会福利利益取决于众多因素，而他未能就其咨询工作与所声称的潜在经济和社会福利利益之间提供足够直接的证据关联。

由于记录中的文件未能充分确立申请人拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，因此他未能证明其符合国家利益豁免的资格。这一已确认的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，因此我们拒绝审理并在此保留申请人的上诉论点及其在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25; see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7.

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，他未能证明其有资格或 otherwise 在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。