NOV142022_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：23116767 日期：2022年11月14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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名首席学术官，寻求第二优先移民分类，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个人，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任认定申请人符合基础分类资格，且其拟从事的事业具有实质价值。然而，审理主任否决了申请，认定证据未能确立拟从事事业的国家重要性、未能确立其处于有利地位以推进拟从事的事业，也未能确立豁免工作要求将符合国家利益。因此，审理主任认定申请人未确立国家利益豁免的资格。

本案现因上诉而由本办公室审理。申请人重申其资格，主张审理主任未妥善审查每一项证据且在决定中犯错。在本程序中，申请人负有确立所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合基础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个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士成员或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即持有高级学位或同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求者。

(B) 工作要求豁免——

(i) 国家利益豁免……司法部长在其认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)规定，“‘专业’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高级学位指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。美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域的渐进经验应被视为等同于硕士学位。如果专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业领域的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识程度。

专业指该法第101(a)(32)条所列的职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为入境最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明特殊能力个人资格的具体证据要求。申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件。

此外，尽管法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了裁决国家利益豁免申请框架。在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)。Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免。另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。作为酌情事项，如申请人证明以下内容，可批准国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

审理主任认定申请人提交了充分证据，证明其是持有高级学位的专业人士成员。剩余问题是申请人是否根据Dhanasar框架确立了国家利益豁免的资格。尽管我们可能不会逐一讨论每一项证据，但我们已审查并考虑了每一项证据。

A. 拟从事的事业

申请人自述为在线教育编程专家。他拥有并经营_____一家位于佛罗里达州的企业，并担任该企业的首席学术官（CAO）。其作为[已隐去]的CAO职责包括担任“课程、教学、教育学和学习方面的领导者、发言人和常驻专家”。他还为[已隐去]提供长期教学愿景，并“努力建立高期望文化以及对公平获得高质量和文化相关教学的共同责任”。他希望继续与多元化的美国大学教授以及终身研究者和出版商建立有效合作伙伴关系。申请人表示，他将就通过[已隐去]专有学习管理系统（LMS）平台交付的数字教育内容的有效规划、转型和管理等各类主题向[已隐去]提供建议。申请人将使用“最先进的技术”满足其公司的市场需求。[已隐去]将根据最新专业标准和趋势，为学习者提供来自相关出版商的改造数字内容。

在我们对记录的重新审查中，我们认定申请人未充分确定具体的拟从事事业。记录反映了拟从事事业中的若干不同角色，且从所提供的信息中无法明确申请人是否打算从事其所描述的部分或全部职位。记录显示，在担任[已隐去]的CAO的同时，申请人还担任[已隐去]大学的教职成员，在该校授课并审阅学位论文。此外，他还为[已隐去]一家公司工作，该公司举办年度会议，目标对象为[已隐去]巴西和[已隐去]佛罗里达州的商业和学生。申请人似乎还打算继续经营其位于巴西的企业。[已隐去]

[已隐去]最后，申请人提供了证据表明[已隐去]一位数字教育和远程学习领域的企业家[已隐去]打算在美国建立一所新大学并聘请申请人担任其CAO。

在Dhanasar案中，我们认定申请人必须明确"外籍人士拟从事的具体事业"。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。基于所提供的证据，我们认定申请人未能充分明确一项具体事业，也未解释若其打算从事多个职位将如何安排时间。在判断个人是否符合国家利益豁免资格时，我们必须依据具体的拟议事业来判断其是否同时具备实质价值和国家重要性。在此，申请人未提供具体的拟议事业，而缺乏具体性妨碍了认定其拟议事业具有国家重要性。

关于新的工作邀请，_____在2021年10月的一封信中表示有意聘用申请人担任CAO。由于申请人于2019年12月提交了本I-140申请，该新的工作邀请晚于申请提交日期。USCIS法规明确要求申请人在提交申请时即确立其寻求之利益的资格。See 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测而获批，也不得在申请人依据一套新的事实具备资格后获批。See Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'l Comm'r 1978)。申请人不得对申请作出重大变更以试图使有缺陷的申请符合USCIS要求。See Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。因此，若申请人打算让USCIS将该职位作为其拟议事业的一部分加以考虑，他必须提交新的申请，并附上依据一套新的事实支持其资格的证据。

B. 国家重要性

关于拟议事业的国家重要性，申请人称教育广泛增进社会福利和文化丰富。他还称教育是政府已描述为具有国家重要性的事项，并且是国家倡议的主题。在其商业计划中，申请人强调其拟议事业涉及聘用和培训内部员工及外部行业承包商，以折扣低端市场价格提供课程和项目，并通过净利润、工资支出和税收收入对美国经济产生积极影响。除雇用五名内部员工和四名合同员工外，申请人还提供了未来五年的增长预测，其中包括到2024年实现150,873美元收入和323,325美元工资支出。为进一步支持拟议事业的国家重要性，申请人指出其过去在提供教育项目方面的成功，包括他促进了企业与国家之间（如巴西、美国和芬兰）的思想和信息交流。他还声称，由于他所培养的专业关系和商业投资，他促进了佛罗里达州商业和住宅房产的购买。

审理主任向申请人发出了补件通知（RFE），其中告知申请人，除其他缺陷外，证据未能确立拟议事业的国家重要性。在考虑申请人在RFE答复中提供的证据后，审理主任解释称：

申请人未提交证据证明其拟议事业具有国家重要性……[并且]未能补充记录以提供证据，确立其在线教育业务将如何预期转化为超出其直接预期业务范围的利益，从而具有国家利益……[证据]也未证明拟议事业所提供的利益将超出申请人的公司和客户群，在区域或国家层面更广泛地影响在线教育行业。记录未能确立申请人的具体事业将预期对美国全国在线教育市场产生任何国家影响……
审理主任认可了[已隐去]的销售预测，但认定该公司的增长潜力并未证明申请人业务对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的"实质性积极经济影响"水平。Id. at 890。审理主任解释称：

申请人未提供证据证明该公司将运营的地区经济萧条、该公司将在该地区使用大量劳动力，或该事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口带来实质性经济利益。该计划也未证明公司运营所带来的任何就业或投资增长将实质性影响佛罗里达州或全国的 economic activity 或税收收入……

我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明拟议事业的国家重要性。尽管申请人描述了其过去在提供教育项目、促进企业和国家之间的思想和信息交流以及促进佛罗里达州商业和住宅房产购买方面的成功，但我们认定申请人未提供充分证据证实其主张。例如，申请人未提供独立客观的证据证明佛罗里达州房产销售的增长可归因于其工作，也未提供具体详细的例子说明思想和信息交流如何影响了企业和学生。此外，影响聘用其服务的企业和学生如何构成达到国家重要性水平的影响，并不明显。

为支持其关于拟议事业国家重要性的主张，申请人严重依赖教育领域的重要性。他提供了关于政府促进教育举措的文章和报告，以及关于在线学习重要性和扩展的参考资料。此外，他称其领域将支持影响国家倡议的项目。然而，正如审理主任所解释的，"申请人不能仅从其所从事的领域推断拟议事业的预期国家重要性。"在判断国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注"外籍人士拟从事的具体事业"。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。我们认可教育领域（包括在线教育）是重要的；然而，这并不必然足以确立具体拟议事业的国家重要性。

此外，我们同意教育广泛增进社会福利。然而，申请人未能充分确立其具体拟议事业将以何种规模提供，从而达到广泛增进社会福利的水平。记录表明申请人经营一家拥有专有技术的私营公司，并向注册者提供服务，但似乎申请人并未向公众或广大教育机构提供这些服务。举例而言，申请人使用专有LMS平台和"最先进技术"，二者似乎均未向全国所有教育机构和所有学生提供。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。Id. at 893。同样，我们认定申请人未能充分确立其拟议事业活动将广泛影响教育领域或整个国家。

申请人并未声称其是首个开发在线和远程学习能力的人，从而影响了整个教育领域。记录也不支持认定其影响了更狭义的在线教育领域。如前所述，申请人使用该领域其他人 presumably 无法获得的专有系统。因此，从所提供的证据无法认定其或其企业影响了在线教育领域。此外，申请人未提供关于其"最先进技术"具体内容的充分细节。其他教育工作者和远程学习提供者如何得知或获取这些技术以改善其自身的在线学习能力，并不明显。因此，证据并不表明申请人的企业将影响其整个领域，而非仅影响购买其公司服务的实体或个人。

在记录的其他部分，申请人还强调其服务影响了巴西的学生和企业。例如，他描述了[已隐去]在巴西取得了巨大成功。然而，申请人未充分解释其服务如何被视为对美国具有国家重要性。同样，申请人强调其服务提升了巴西一所姊妹大学的入学率；然而，申请人未充分解释提升美国一所私立大学的入学率如何达到国家重要性的水平。

为支持其资格，申请人提供了一封来自_____的咨询意见书，其为I I大学金融学教授。I I就申请人在Dhanasar框架下的资格提出了其意见。关于意见中涉及国家重要性部分，I I描述了申请人的企业将如何在巴西全境联合制作并促进学术上卓越的在线教育理念及高等教育增值项目，目标是满足市场对美国标准化数字学习内容日益增长的兴趣和需求。然而，I I未能证明拟议事业在巴西的影响如何转化为对美国的好处或积极影响。

讨论了有关在线教育的统计数据，这支持认定教育行业确实重要。然而，如前所述，申请人必须证明拟议事业如何具有国家重要性，而不是依赖该领域的重要性。

1 如前所述，从记录中无法明显看出___是否属于拟议事业的一部分。

此外， !描述了申请人的技能、经验和教育如何极具价值并将整体上使美国受益。然而，申请人的专业知识和资格涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Id. at 890。此处的问题是申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；提交专家意见书并非资格的推定证据。Id. 在此， I的意见未能充分论述拟议事业的国家重要性。相反，它主要讨论在线教育领域的重要性以及申请人的专业知识。

在众多支持信中，同事和专业熟人赞扬了申请人的个人和专业品质，并强调其在职位上表现良好。信件作者描述了申请人的工作，包括关于其书籍和金融的讲座，如何影响了他们的公司和客户。然而，即使作者描述的活动出席人数众多，这也不足以支持认定申请人影响了国家或整个教育领域。例如， 解释了申请人如何在日本 市提供金融辅导讲座。I !指出有超过2.5万名外语使用者居住在 ，并且申请人通过其教学直接或间接影响了他们。I l未提供佐证证据来支持l 有2.5万名外语使用者的统计数据，也未解释申请人的教学如何直接或间接影响了该市全部外语使用者群体。

_____，l I的首席执行官，提供了关于申请人2010年至2018年在九个不同 I会议上担任主持人和教育者的信息。他描述了每次会议讨论的主题，并指出这些会议有许多知名演讲者和5,000名付费参会者。然而，与 I.I I一样，他未提供佐证证据来支持其主张。即使他提供了此类证据，仍不清楚申请人在这些会议中的具体工作如何代表对教育领域或对整个国家的影响。2

未指明领域内具体影响的泛化结论性陈述具有很小的证明价值。See 1756, Inc. v. US. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。提交支持申请书的推荐信并非资格的推定证据；USCIS可以

2 此外，支持信中描述的一些活动发生在申请书提交日期之后。此类活动不足以支持在提交时根据Dhanasar第一项要件认定资格。如前所述，USCIS法规明确要求申请人在提交申请书时确立其寻求福利的资格。See 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测或在申请人根据新的事实组合获得资格后予以批准。See Matter of Michelin Tire Corp., 17 l&N Dec. 248,249 (Reg'l Comm'r 1978)。

评估这些信件的内容以确定它们是否支持申请人的资格。Id. See also Matter of V-K-, 24 l&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并不旨在作为“事实”证据）。在此，支持信具有有限的证明价值，因为作者未以佐证证据充分证实其结论，而且即使提供了此类证据，也不会证明拟议事业对美国具有国家重要性。相反，此类证据将支持认定对巴西或使用申请人服务的特定个人和企业产生了影响。

在上诉中，申请人提到“独特商业策略”；然而，他未解释这些策略是什么、如何独特，或教育领域或在线教育领域将因此受到何种影响。即使这些独特策略存在，申请人也未提供充分证据证明除与l I签约或注册之外，其他人如何能够利用或从中受益。

同样在上诉中，申请人提到关于国家利益豁免申请的最新政策指南。我们知悉该政策并已在审查本申请时适用。除申请人在上诉中提到的具体指南外，我们注意到政策指南还指出“[缺]乏佐证证据的主张不足以满足申请人的举证责任。”6 USCIS Policy Manual F.5D4, https://www.uscis.gov/policymanual。我们认可申请人的经验和资格，以及其在在线教育领域提供有价值服务的意图。然而，如上所述，申请人未提供充分证据和解释以支持认定拟议事业具有国家重要性。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 l&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。申请人在此未做到。因此，其不符合所寻求福利的资格。

III. 结论

记录中的文件既未确立具体的拟议事业，也未确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。根据Dhanasar所述第二和第三项要件对其资格进行进一步分析将无实际意义。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其余Dhanasar要件下资格的剩余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决所不需要的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 l&N Dec. 516,526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明符合资格或以其他方式应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。