NOV282023_06B5203 · 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：28623375 日期：2023年11月28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）

申请人是一名从事外语教学的创业者，寻求就业第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对该分类所附职位邀请要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明豁免该分类的职位邀请要求、从而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，因为申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因此她未满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要求。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 884。由于这一已确认的否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar其余两项要件的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出其所得结果所不需要的问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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，即作为高等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。其次，申请人必须证明其值得“ 在国家利益 ”下对职位邀请要求行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“ 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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的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从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人是持有高等学位的专业人士。[2] 尚待确定的问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

申请人称她是一名有经验的语言教师。在描述其经历时，申请人称2014年至2018年她在俄罗斯担任私人辅导教师，2018年至2021年她在美国担任互惠生。她还有数月的实习期间教授德语的经验，以及在德国担任一年互惠生的经历。她拟从事的事业是“ 创办一所学校，通过各种创新方法教授所有美国人俄语和德语 ”。申请人称其拟设立的企业将提供线上和线下学习，并将“ 通过真实的旅行体验和文化沉浸 ”进行教学。在其拟从事的事业中，她打算为语言教师创造就业，并希望扩展其业务，以便“ 有朝一日至少30%的美国人能说第二语言 ”。

在初次提交时，申请人提交了其教育和经历的证据、一份描述其拟从事事业并主张国家利益豁免资格的个人陈述，以及推荐信和支持信。

初次审查后，审理主任发出了补件通知（RFE），给予申请人机会提交额外证据以尝试确立其国家利益豁免资格。申请人对RFE的回复包括更新的个人陈述、受益人商业登记的证据[已隐去]、一份商业计划书、对该企业投资的证据、潜在客户的来信以及专家意见书。

在其商业计划书中，申请人称她将担任总经理和首席教师，[已隐去]商业计划书称申请人将向儿童[已隐去]和成人提供德语和俄语教学，以及英语作为第二语言的课程。服务将提供给个人以及“ 公立学校、协会、非政府组织和公司 ”。商业计划书称申请人拟从事的事业将产生诸多益处，“ 有利于美国人口的生活质量以及美国经济，例如大量人口群体就业能力的提升以及丰富的文化理解和

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

[2] 记录显示申请人持有等同于2014年授予的美国硕士学位的学历。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。

整合。”申请人称，到其第五年，该企业将共雇用14名员工，总销售额预计为1.4百万美元。

在审查申请人的RFE回复后，审理主任认定申请人提交了充分证据证明拟从事的事业具有实质价值。然而，他认定申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性、她处于有利地位以推进拟从事的事业，或者权衡之下豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

审理主任指出，记录未能证明申请人的企业将产生与具有国家重要性相一致水平的地区或国家影响，也未能证明申请人的工作将在其事业领域产生超出其自身学校和客户范围的更广泛影响。此外，审理主任认定申请人未能证明国家利益因素，例如劳工证不切实际、其预期贡献对美国的益处、对其贡献的紧迫国家利益、潜在的就业创造，或者其自雇不会对美国工人产生不利影响。审理主任指出，申请人的商业计划书和登记文件的日期在初次提交之后，未能按8 C.F.R. § 103.2(b)(12)的要求支持申请人在提交时的资格。见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。审理主任还指出，为证明申请人就业而提交的部分信件未包含8 C.F.R. § 204.5(g)(1)所要求的作者地址。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见、一份她主张将作为其企业和拟从事事业所在地的财产授予契据、此前提交信件中缺失的地址，以及已在记录中的证据副本。她未主张审理主任决定中存在任何具体的法律或政策错误，但请求对专家意见书进行第二次审查。

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件，实质价值与国家重要性，聚焦于该个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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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”。见同上。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“我们寻找更广泛的影响”，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具有国家甚至全球影响。”同上。本办公室还指出，“一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，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。

申请人提交了推荐信，描述其过往经历和成就，以及对其拟议事业的支助。3 然而，申请人未解释其成就是如何在语言教学领域产生广泛影响的。2022年11月3日，来自~-~--------' 创始人I I的一封信函称，申请人"教授德语、俄语和英语的能力对我的公司和我个人尤为重要和宝贵，因为我所做的许多培训都是全球性的。"虽然该信作者讨论了申请人的教学对其个人（包括其公司）产生的影响，但该信未提供关于申请人成就更广泛的国家影响的细节。2022年11月29日，来自I I的一封信函讨论了他作为奥运选手与因语言能力而表现出色的多语种运动员互动的经历。然而，该信作者未说明申请人具体的拟议事业将在提高奥运选手表现方面发挥作用或以其他方式产生国家影响。未指明该领域具体影响的笼统结论性陈述证明价值甚微。参见1756, Inc. v. US. Atty 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）。2020年11月28日，来自申请人一位熟人I 的一封信函称，申请人的教学技能"将极大地帮助许多来到美国的移民实现文化融合、跨越语言障碍，并不可避免地成为美国的高效生产者和宝贵资产。"然而，该信未指明申请人具体的拟议事业与已经存在和可用的其他服务有何不同，或是否会产生达到国家重要性水平的影响。即使综合考虑这些信函的整体情况，我们仍认定它们不支持关于其具体拟议事业具有国家重要性的认定。

申请人还提交了其商业计划书，以支持其拟议事业的国家重要性。如前所述，为确立国家重要性，申请人必须证明拟议事业的影响。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具有国家甚至全球影响。" Id. at 889. 尽管申请人称其语言教学经验将有助于美国经济，但她未以充分的独立、客观证据支持这些主张。商业计划书中所述申请人公司收入和创造就业的预测在记录中同样缺乏支持。在上诉中，申请人称企业将在其住所运营，但未解释她如何能够从该地点提供达到国家层面的面对面教学。她也未解释其发展在线教学的计划。证据未表明申请人的技能不同于或优于美国已经可用和正在使用的技能。证据也未表明利用申请人的经验将超出惠及其自己公司和客户的范围，或在语言教学领域产生更广泛的影响。记录未确立其拟议事业将对整个领域产生影响。

申请人还提交了由语言和教育领域三位专业人士撰写的专家意见书。这些信件赞扬申请人的教育背景、经验、过往成功、个人素质及其取得的成果。然而，这些素质涉及Dhanasar框架的第二项要件，即个人是否处于有利地位以推进其拟议

3 虽然我们讨论了这些信函的抽样，但我们已审查并考虑了每一封信函。

事业，这"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的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

我们认可专家意见包含对申请人拟议事业国家重要性的分析。在其分析中，I I教授于~!___~大学I I讨论了英语和外语教育的好处，包括在国际商务、外交事务以及整体健康与发展方面。他将其与美国公立学校外语教育的缺乏以及公立大学教学的不足进行了比较，指出"这正是像 这样的私立学校介入之处。"在其分析中，I II I，一位~----------~的数据语言学家，讨论了美国语言教师的普遍短缺。她得出结论，申请人的语言教学方法——以其将向整个移民家庭教授英语以促进"语言和文化融合"为例——"极具创新性且对美国极为有益。"然而，除这些笼统陈述外，两位专家均未具体描述或讨论申请人关于私立语言教学的具体拟议事业，也未详细说明其将如何对美国产生预期影响，包括对国际商务的国家或全球影响、雇用美国工人的潜力或积极的经济效应。

记录还包括I I的专家意见，其为教育学教授兼教学文学硕士协调员于I I大学。I !讨论了语言教学领域的市场趋势以及短缺和需求。他指出语言能力是美国教育系统的一个问题，也是国家倡议的主题。I _描述了多语制的各种好处，包括对艺术、文化和政府的贡献，以及全球商业机会和社会福利。尽管我们认可I I所描述的语言教育的重要性，但申请人未充分解释和记录其从住所经营语言学校的工作将如何产生达到国家重要性水平的影响。

在上诉中，申请人依赖其先前提交的证据。申请人继续依赖其所将提供服务的所称价值、其个人和专业素质及成就，以及语言教学领域的趋势。然而，如上所述，证据未充分证明其拟议事业的国家重要性。因此，我们认定申请人未满足Dhanasar框架第一项要件中所需的国家重要性部分。

由于申请人未确立其拟议事业在Dhanasar框架第一项要件下所要求的国家重要性，她不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第二和第三项要件下的权衡因素将无实际意义。如上所述，我们保留申请人对Dhanasar其余两项要件的上诉论点。4 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25.

4 即使我们处理了其余问题，我们仍会驳回本上诉。如上所述，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但申请人未确立其国家

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的全部三项要件，我们认定她未确立其有资格或另行在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。

重要性、她处于有利地位以推进拟议事业，或总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。在上诉中，申请人引用了随原始申请和RFE回复提交的相同支持证据，未提供新证据。审理主任充分处理了先前提交的证据，并解释了其在确立申请人满足Dhanasar三项因素并有资格获得国家利益豁免方面的不足。申请人的上诉主张未确立其满足Dhanasar全部三项要件。