OCT312024_05B5203 · 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：34555197 日期：2024年10月31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）

申请人是一名石油工程师，寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力的人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。移民与国籍法（本法）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以及随后的重新开案和复议动议，认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请（因而豁免劳工证）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。

一、法律

为符合作为基础的EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了作为基础的EB-2分类资格，则其必须进而证明其值得对工作要求“符合国家利益”行使自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“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依据框架。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）的意见，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，豁免工作要求将有利于美国。
同上。

二、分析

Dhanasar的第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。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未来影响。就实质价值而言，该事业的价值可体现在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域。同上，第889页。由于记录反映拟议事业——为能源行业开发网络教育平台——属于上述一个或多个领域，申请人确立了实质价值方面。然而，尽管申请人确立了拟议事业具有实质价值，记录并未显示其具有国家重要性。
申请人打算通过其公司[已隐去]创建一个学习平台，教育能源行业劳动力，使业内人士能够访问由专家创建的感兴趣的课程，以帮助发展专业技能。在其初始商业计划中，他表示他认为[已隐去]将“帮助赋能能源行业劳动力、知识和态度，以弥合技能差距，使他们能够留在或进入未来劳动力市场，并在专业和个人领域取得进步。”他解释说，拟议事业将“通过他针对美国能源领域创办的教育科技，改善美国能源劳动力的教育。”

在上诉中，申请人主张审理主任错误地认定其未确立其事业的国家重要性，具体而言，审理主任对其教学活动分析忽略了教学活动属于教育科技（EdTech）而非传统课堂。申请人依据初始申请中提出的类似主张，辩称需要像[已隐去]这样的教育初创公司来吸引新资源和发展劳动力。他坚持认为审理主任的分析有缺陷，且他符合国家利益豁免资格。

经对记录的重新审查，本办公室同意审理主任对证据的评估，并认定该证据未能确立申请人的拟议事业具有Dhanasar框架所设想的国家重要性。本程序的证明标准为优势证据，即申请人必须证明其所主张的“更可能为真”或“很可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑其质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

在Dhanasar中，本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、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”。Dhanasar第889页。因此，本办公室“寻找拟议事业的更广泛影响”，并指出“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。”同上。尽管申请人确实详细说明了其初创教育科技公司的商业模式，但他未证明其教育平台将如何对该领域产生重大影响并达到国家重要性的水平。记录未通过支持性文件显示该在线教育平台如何充分延伸至其潜在学生之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域或美国经济。

尽管申请人主张他提交了许多具有证明力的报告，说明STEM教育中各种国家和政府倡议的重要性，例如“拜登-哈里斯政府吸引STEM人才、加强我国经济和竞争力的行动”、“建设更强大的基础设施和清洁能源劳动力”、“这张地图显示清洁能源工作岗位现已超过化石燃料工作岗位”以及“全球教育科技市场——展望与预测2023-2028”，但本事项的问题不在于这些倡议以及教育平台和能源行业就业或类似相关主题是否具有国家重要性。相反，申请人必须证明其具体拟议事业——为能源劳动力提供网络学习平台——的国家重要性。在此，申请人依赖关于教育和能源行业总体重要性的文章，但未能表明其拟议事业将如何触及潜在学生，并进而以与国家重要性相称的水平影响能源领域。

申请人的陈述和商业计划反映其意图为能源领域个人提供有价值的教育服务，但他未提供足够的信息和证据来证明拟议事业的未来影响达到国家重要性的水平。例如，在其商业计划中，申请人声称其公司将提供“由该领域专家开发的课程，并将根据要发展的能力（技能、知识和态度）按主题分组”。在上诉中，他进一步解释说，[已隐去]教育内容基于分类法分组，使用户能够获得填补工作岗位所需的技能，但他未进一步解释其创新教学方法，以使其可被视为延伸至个体学生之外。未指明该领域具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。参见 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（认定机构在移民福利审理中无需采信结论性主张）。

在初始提交的商业计划中，申请人主张其事业可以缓解能源行业因就业从化石燃料向清洁能源领域转移而发生的变化，并且美国正经历太阳能、风能和电动汽车子行业的短缺和再培训需求。然而，所称的职业或职业技能短缺并不使他的拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人短缺正是美国劳工部通过劳工证程序直接处理的。

最后，在拟议公司商业计划的财务影响部分，该计划缺乏支持性证据来佐证其主张和数字。此外，申请人未证明商业计划所称的收入和就业预测，即使可信或合理，如何具有雇用美国工人的重大潜力或以其他方式提供实质性的积极

对我国的经济影响。尽管该计划预测收入将从第1年的440K美元增长至第5年的53M美元，但申请人未能确立该数据的重要性，以表明对区域或国家经济的益处将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

基于上述全部理由，记录未能证明，除为潜在学生提供的益处之外，申请人拟议的事业具有更广泛的影响，达到具有国家重要性的水平，或表明其将提供实质性积极经济影响。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，因此我们认定其未能确立其有资格或另行在自由裁量上值得获得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格。参见 INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“ 法院和机构无须对其裁决对所得结果并非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)（在申请人另行不符合资格的情况下，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。