DEC072022_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：22646725 日期：2022年12月7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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名律师和社会责任专家，寻求作为持有高等学位的专业人士的第二优先移民分类，以及针对附属于该 EB-2 分类的工作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)。

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等学位的专业人士资格，但记录未能证明豁免该签证分类的工作邀请要求将符合国家利益。审理主任还驳回了申请人随后针对该决定提出的复议动议。在上诉中，申请人主张审理主任未考虑记录中的所有证据。

在这些程序中，申请人负有证明其符合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

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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士之外国人或具有特殊能力之外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，其属于持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将

在预期上实质性惠及美国的国家经济、文化或教育利益或福祉，且其在美国的科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……[总]检察长可在其认为符合国家利益时，豁免第 (A) 项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规包含以下相关定义：

高等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工作经验，应被视为等同于硕士学位。如果该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。

虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，在确立 EB-2 资格后，USCIS 可行使自由裁量权，1 在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求及由此豁免劳工证要求将有利于美国。2

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。该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，我们考虑其潜在的预期影响。

1 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于自由裁量性质。

2 为确立豁免工作邀请要求符合国家利益，申请人必须超越证明其在某一特定领域的专长。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规将“ 特殊能力 ”定义为“ 显著高于某一特定事业领域通常遇到的专长程度 ”。根据法规，具有特殊能力的个人通常仍受工作邀请/劳工证要求的约束；他们并不因其特殊能力而获得豁免。因此，无论特定申请人是寻求作为具有特殊能力的人士分类，还是作为持有高等学位的专业人士分类，他们都必须超越证明其专长程度显著高于其专业领域通常遇到的专长程度，才能确立国家利益豁免的资格。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 886 n.3。

第二项要件将焦点从拟议事业转移到该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；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。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求及由此豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估以下因素：鉴于该外国国民资格的性质或拟议事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民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，豁免工作邀请要求及由此豁免劳工证要求将有利于美国。3

二、分析

申请人是一名律师和社会责任专家。他提交了一份文凭，显示他于1999年在委内瑞拉的[已隐去]大学获得了律师专业学位。审理主任据此认定他符合持有高等学位的专业人士资格。经审查，我们注意到申请人未提交这些学位的官方成绩单，或关于其与美国学位等同性的学术评估。尽管如此，我们查阅了 AACRAO EDGE 数据库，以确定申请人的外国教育是否与任何美国学位相当。AACRAO EDGE 数据库是关于外国教育美国等同性的可靠资源。见 American Association of Collegiate Registrars and Admissions Officers, Electronic Database for Global Education, https://www.aacrao.org/edge（最后访问于2022年11月4日）。该数据库表明，该专业学位相当于美国法律第一专业学位，即法律博士学位。由于申请人已证明其符合持有高等学位的专业人士资格，唯一剩余问题是其是否值得获得国家利益豁免。

A. 拟议事业的实质性价值和国家重要性

如上所述，在 Dhanasar 框架的第一项要件中，我们考虑申请人拟议的具体事业及其潜在的预期影响。在此，申请人最初对其拟议事业提供了非常宽泛和模糊的描述，包括在街头与人互动、与各种慈善机构合作以提高认识、创建关于家庭价值观和商业道德的教育项目、就商业模式向公司提供咨询以使其承担社会责任，以及推广环保运动。这些活动将在[已隐去]的商标下进行，申请人将其描述为一场“ 励志运动 ”。

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，他提交了一份商业计划，涉及其与配偶于[已隐去]2021年在佛罗里达州注册成立的一家企业。该计划说明，这家公司的目标将是促进家庭价值观、工作与生活平衡、环境项目以及为无家可归者提供援助；以“原则与价值观”提供儿童教育；并促进社会责任和志愿服务。该公司将通过销售书籍、提供线上和线下教育课程、个性化咨询和专业服务、电视和广播节目以及会议和演讲来创收。该计划还表明，该公司将活跃于社交媒体和博客。

正如审理主任在其初步决定中部分总结的那样，记录表明，申请人的拟议事业涵盖与其家庭运动相关的活动，包括通过社交媒体帖子、电视节目和博客促进家庭价值观；教授关于文明礼仪和礼貌的在线课程；以及指导青少年体育运动。记录还包括关于其配偶作为社交媒体影响者和作家提供在家教育及其他育儿话题建议的活动的证据，但尽管她使用了[已隐去]名称和标识，申请人对这些活动的参与从证据中并不明显。

审理主任最初认定申请人的拟议事业具有实质价值，但未提供解释这一结论的分析。就申请人的拟议活动侧重于促进文明、志愿服务和服务社区他人而言，我们同意其在文化领域具有实质价值。4

转向拟议事业的国家重要性问题，审理主任在其初步决定中指出，申请人未提交证据表明其事业将在社会责任领域产生更广泛的影响，并且其指导和其他志愿活动的影响未超出其当地社区。此外，审理主任认定，其社交媒体活动、博客和电视节目的影响不会超出其关注者或观众。

在上诉中，申请人主张审理主任在其先前的决定中忽视了证据，特别是为回应审理主任的RFE而提交的证据，其中包括来自宗教官员、前同事、家庭熟人和其当地社区其他人的几封信函。这些信函主要描述申请人在委内瑞拉和美国此前的志愿和无偿活动。例如，[已隐去]的高管G-G-M-写道，在该公司任职期间，申请人为其工作单位创建了一个项目，就法律和安全事务向委内瑞拉社区提供无偿咨询，还参与了垃圾收集项目。在另一封信中，S-C-天主教会的M-G-指出，申请人定期参加礼拜，并作为引座员和筹款活动志愿者服务。申请人称，这些信函表明他“确实多年来在社会责任领域发挥了国家重要性[原文如此]的领导性和关键性作用”。然而，如上所述，Dhanasar框架第一方面的重点是该拟议事业的潜在未来影响，而

4 就申请人的拟议事业涉及传福音而言，他未提交证据证明该活动在商业、创业、科学、技术、文化、健康、教育或任何类似领域具有实质价值。因此，我们将在分析中侧重于其拟议事业的其余部分。

与申请人先前活动有关的证据，例如这些推荐信，可能支持其在Dhanasar第二方面下推进其事业的定位。

申请人在上诉中强调的其他信函包括M-大学H-J-F-教授的一封信，他称自申请人幼年时便认识他。H-J-F-教授指出，申请人从追求其社会责任和工作与生活平衡运动中获得了快乐，但该信函并未支持或提及这项工作的国家重要性。另一封被强调的信函由位于[已隐去]的V-A-主任P-A-撰写。她指出，申请人及其家人定期向她的组织提供衣物和其他物品，以帮助该地区有需要的委内瑞拉移民，并且她也知道FSA为当地无家可归者提供食物和衣物的活动。虽然申请人的慈善和志愿服务值得称赞，但该信函中没有迹象支持其在美国社会责任领域的更广泛影响。5

申请人还在上诉中主张，其“ 与教育、教学、指导、支持生命和支持环境运动、扩大对关键社会福利问题知识的电视节目等相关的历程，将在短期、中期和长期对美国经济产生国家重要性[原文如此]规模的实质利益 ”。然而，其为回应审理主任的RFE而提交的[已隐去]商业计划未提供收入或创造就业的预测，将其可量化目标限于社交媒体关注者和订阅者。此外，记录中未包含任何其他书面证据支持申请人关于对地方或国家经济有益的声称。

我们注意到，申请人称与其类似的案件已获批准。AAO的非先例决定（其经隐去的副本可公开获取）未作为先例公布，因此对USCIS官员未来的裁决不具有约束力。见8 C.F.R. § 103.3(c)。非先例决定将现行法律和政策适用于个别案件的具体事实，并可能根据诉讼记录中的证据、所考虑的问题以及适用的法律和政策而有所区别。申请人声称有一份申请获批，涉及“ 在美国各地建立辅导教学学习中心的创业企业 ”，但他未提供引注，且记录中未包含任何关于该申请的证据，以支持其拟议事业的国家重要性。

申请人在上诉中提到的另一项非先例决定，Matter of E-C-H-（AAO决定，2016年12月27日），涉及一名顾问，其提议与非营利组织和政府组织合作，改善对美国退伍军人的服务。我们部分支持该上诉，因为我们认定该事业的国家重要性得到了来自高级军事、商业和慈善组织的专家信函的支持，这些信函描述了美国军人向平民生活过渡项目的重要性，以及描述退伍军人所获服务缺口的媒体和其他证据。虽然申请人声称将同样为“ 本国家社会的重要部分（美国家庭、移民、西班牙裔社区和少数族裔、无家可归者和劳动力） ”提供服务，但有若干因素将其申请与Matter of E-C-H-区分开来。首先，如上述引文所示，申请人拟提供服务的对象

5 记录中的所有推荐信均已审查和考虑，包括本决定中未具体提及的那些。

范围要广泛得多，因此也更为模糊。拟议服务的性质也是如此，据申请人称，这些服务涉及药物成瘾、离婚、无家可归、移民、垃圾收集和回收、公共卫生、社会福利、价值观和原则以及工作与生活平衡等领域。其次，Matter of E-C-H-中申请人拟议事业的国家重要性有充分记录，包括来自几位专家的信函，明确表达了其工作的重要性，以及关于其工作可能在国家层面产生影响的文件。在此，如上所述，提交的推荐信主要侧重于申请人此前作为律师、志愿者、教会成员和当地电视节目主持人的活动，且记录缺乏足够的书面证据表明其拟议事业的潜在更广泛影响。因此，本申请与Matter of E-C-H-中的申请有所区别。

我们同意审理主任的意见，并认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，且其不满足Dhanasar国家利益豁免分析框架的第一方面。

B. 申请人推进拟议事业的定位

在第二方面，我们分析的重点转向申请人及其推进拟议事业的定位，我们在作出这一认定时考察若干因素。审理主任在其初步决定中认定申请人满足Dhanasar框架的这一方面。基于下述理由，我们撤回该结论。

我们在Dhanasar案中的决定列出了若干非排他性因素，用于判断申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业。第一个因素侧重于个人在相关或类似努力中的教育、技能、知识和成功记录的证据。在此，我们上文已指出，申请人于1999年在委内瑞拉从[已隐去]获得了律师职业学位，这表明他符合持有高级学位的专业人士类别。记录中还包括证据表明他在委内瑞拉担任律师数年。然而，由于申请人的拟议事业不包括提供法律服务，他未能证明该教育和经验与其在第二项要件下的资格有关。

根据申请人对补证通知（RFE）的回复，其拟议事业集中于设立和运营[已隐去]，通过该实体他将开展先前讨论的服务。他提交的商业计划中有一小部分讨论了通过在线教育课程、书籍、个性化咨询以及电视和广播节目盈利，另一部分列出了活动套件的生产，例如亲子旅行、在家教育、社区体育和健康教育以及家居改善。但记录中不包括表明申请人具有企业家、教育者或（非法律）咨询师经验的证据。尽管证据显示其妻子撰写了一本关于在家教育的指南，且看似社交媒体页面的内容提供了一些关于在线和面对面儿童礼仪课程的证据，但申请人在此项工作中的参与情况并未具体说明。此外，即使假设他确实与配偶在这些项目中合作，记录也缺乏能够表明此类教育中成功记录的证据。例如，尽管该在家教育指南（现在或曾经）在Amazon.com上有售，但记录中不包括关于销售或其他成功衡量标准的证据。

Dhanasar案中列出的与第二项要件相关的另一个因素考虑潜在投资者、客户或其他相关个人或实体对拟议事业的兴趣。在此，证据表明儿童参加了在线和面对面礼仪课程，但未提供关于未来课程的数字或预测，也未提供此类课程的时间安排或频率的拟议计划。此外，证据中呈现的申请人社交媒体数字和统计数据没有证据支持其反映了对拟议事业的足够兴趣水平。尽管Dhanasar案明确指出申请人不被要求证明其事业更有可能成功，但记录未能以优势证据标准证明他处于有利地位以推进其事业。6

我们承认推荐信显示申请人过去参与了慈善活动，并在受雇于[已隐去]期间以无偿方式领导此类活动。此外，关于他主持本地电视节目的证据表明他有能力继续在该层面开展此类工作。然而，证据不足以确立申请人处于有利地位以推进其提出的广泛目标。因此，我们不同意审理主任的意见，并认定他不符合Dhanasar分析框架的第二项要件。

III. 结论

申请人已确立其作为持有高级学位的专业人士的资格，但未能证明其拟议事业具有国家重要性，也未能证明他处于有利地位以推进该事业。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。对其在Dhanasar案所述第三项要件下的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第三项Dhanasar要件下资格的其余论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出决定对结果不必要的争议作出认定”）。

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项和第二项要件，我们认定他未能确立其符合国家利益豁免的资格或以其他方式应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

6 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890.