FEB272024_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：29886589 日期：2024年2月27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）

申请人是一名心理学家，寻求作为持有高级学位的专业人士成员的第二优先移民分类，以及附属于该 EB-2 移民分类的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，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士成员的 EB-2 分类资格，但她未能证明豁免所需职位邀请、并因此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（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（exceptional ability）的个人。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。

一旦申请人证明其符合作为持有高级学位的专业人士成员或具有特殊能力的个人的资格，其随后必须证明其值得在“ 国家利益 ”下获得职位邀请要求的酌情豁免。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。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 (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）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

1 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 授予或否决国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

- 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，能够推进拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位邀请和劳工证的要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于外籍国民拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

第二项要件将焦点从拟议事业转向外籍国民。为确定其是否处于有利地位能够推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：该个人的教育、技能、知识以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。Id. at 890。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估如下因素：鉴于外籍国民的资格性质或拟议事业，外籍国民获得职位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，美国是否仍将从外籍国民的贡献中受益；以及外籍国民贡献中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，总体而言，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。Id. at 890-91。

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士成员的资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

A. 拟议事业

申请人的初始个人陈述对其拟议事业描述如下：

我的提案是组建一个由心理学家、医生、社会工作者、律师和教育工作者组成的多学科团队，以开发一种生活教育模式，旨在对美国处于弱势境况（家庭暴力和流落街头的风险）的 15 至 5 岁青少年和年轻成年人进行再社会化、教育培养，并提供教育、心理、医疗、法律和劳动方面的陪伴。

审理主任的补充证据请求（RFE）指出，“ 记录缺乏对拟议事业的详细描述，未能通过相关细节清楚说明将要完成的事业或项目 ”，并要求提供进一步信息和证据以支持该事业符合 Dhanasar 的第一项要件。作为回应，申请人提交了两份单独的文件，“ 拟议事业声明 ”和“ 更新个人陈述 ”，更详细地阐述了其事业。审理主任认定，日期为 2023 年 1 月 23 日的“ 拟议事业声明 ”中的以下文字实质性地改变了申请人的事业：

我的拟议事业是依托我在社会责任、商业组织、人员甄选和招聘流程以及项目开发方面的丰富经验，开发和设计具有社会与劳动导向的新颖独特方法，以便为 15 至 25 岁的弱势群体提供医疗和心理援助以及法律和教育支持。

在上诉中，申请人主张她只是按照审理主任的 RFE 要求澄清了其事业。经重新审查，本办公室同意申请人的主张，即她在回应 RFE 时并未显著改变或实质性变更其事业。比较 2022 年提交的个人陈述和 2023 年随 RFE 提交的更新陈述，本办公室认定申请人从一开始就声称她将组建一个多学科团队，为处于弱势境况的青少年和年轻成年人提供社会、教育、法律和心理服务。尽管申请人修改了其事业的措辞，但其原始事业的性质并未改变。因此，本办公室将撤回审理主任决定中的这一部分，并审查整个记录，包括回应审理主任 RFE 时提交的证据，以评估申请人的事业是否具有国家重要性。

B. 国家重要性

审理主任认定申请人的事业具有实质价值，但在 Dhanasar 第一项要件下不具有国家重要性。[2] 在上诉中，申请人未提供任何新证据，但主张她提交了“ 大量证据 ”，以优势证据标准证明其事业的国家重要性。申请人称：“ 并非必须满足先例决定中提供的每一个可能的证据示例，才能证明拟议事业具有国家重要性。 ”申请人进一步主张，审理主任关于未提交“ 任何证据 ”以表明国家重要性的陈述“ 已达到滥用酌情权的程度，因为审理人员不得忽视为支持案件而提交的具有证明力的、可行的证据 ”。

然而，为确定申请人是否已达到优势证据标准下的举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明力和可信度）。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，本办公室认定审理主任权衡了所有证据，以评估申请人是否已以优势证据证明其符合第一项

2 审理主任还认定申请人未满足 Dhanasar 分析框架的第二项或第三项要件。

要件，但认定证据总体上缺乏证明力，如下文所述。

申请人最初主张，其拟议事业具有国家重要性，因为它“ 将应对美国减轻青年无家可归后果（如药物滥用和性剥削）的迫切需求，并与一支高技能专业人员团队一起改善社会福利 ”，并且“ 涉及一项已通过众多法规和倡议得到美国政府明确支持的事项 ”。在支持其主张时，申请人主要依赖提供青年无家可归问题总体概述的报告和文章，包括该问题的成因和解决方案。然而，仅仅在一个重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们关注“ 外国人拟从事的具体事业 ”，并考虑该事业的“ 潜在预期影响 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

由于初次申请未包含关于拟议事业的具体且有说服力的细节，审理主任在签发补证通知（RFE）时要求提供“ 支持[申请人]陈述的文件证据 ”（强调为原文所加）。然而，申请人提供的是额外的个人陈述，而非提交关于其具体事业“ 潜在预期影响 ”的独立且相互印证的证据。在这些陈述中，申请人再次基于应对弱势青年无家可归问题的一般需求，主张其事业具有国家重要性。在上诉中，申请人援引青年无家可归数据并宣称“ 这些惊人的数字本身说明问题，是申请人应对这一危机的事业具有全国性影响的关键指标 ”。在此，申请人已表明青年无家可归是一个具有国家重要性的问题，但未证明其具体事业对这一具有国家重要性的事项具有潜在预期影响。

申请人还在初次申请和补证通知答复中提交了多封推荐信。这些推荐信大多来自申请人以前的工作同事，未涉及该事业的具体影响或申请人用于解决青年无家可归问题的特殊方法。相反，它们笼统地赞扬其作为人力资源专业人士的技能及其在业务组织、员工招聘和劳动实践方面的方法。尽管申请人以前的一位同学所写的推荐信声称“ [申请人]因其与无家可归者、单身母亲、处于弱势境况的年轻人以及影响人群的各种问题相关的项目取得优异成绩而在社会心理学领域得到认可 ”，但案卷中未包含任何独立且客观的证据来印证此类主张。

申请人声称她将“ 开发并设计以社会和劳动为重点的新颖独特方法 ”来支持弱势青年群体。但申请人未表明其解决方案或方法在某种程度上不同于或改进了美国已经可用和使用的方法，正如 Dhanasar 所设想的那样：“ 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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”同上，第889页。申请人必须用相关、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。

我们审查了一位为拉丁美洲开发银行（CAF）工作的哥伦比亚经济学家的专家意见。尽管这份一页的意见书声称“我有机会详细分析[申请人]计划在美国开办的创业提案”，但作者的陈述与申请人事业的目的和性质不一致。例如，作者称该事业“对促进小企业的竞争力和生产力构成重要贡献”，且此类事业“为经济带来巨大益处，因为它通过降低企业死亡率和金融资本损失成本来提高个人生产力和整体生产力”。在此，该意见书似乎讨论的是改善小企业，而非如申请人事业所提议的那样帮助美国的弱势青年群体。当意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，USCIS 无需接受该意见，或可给予其较低权重。见 Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)。

我们还审查了一封来自[已隐去]的意向书，该公司向拉丁裔移民提供低成本移民服务。该信显示，一家公司有意聘请申请人担任“青年脆弱性和被忽视家庭的独立顾问”，原因是她在“组织发展流程和项目咨询方面的经验以及她的社会责任背景”。我们还评估了纽约[已隐去]的意向书，该信确认其打算与申请人合作组建一支多学科团队，“为处于脆弱境况的儿童和年轻人提供照护”。然而，仅凭这两封信不能印证项目的具体性质或数量，以支持其事业将以某种方式对该国众多青年普遍存在的无家可归问题产生广泛影响的主张。

在 Dhanasar 中，我们进一步指出，“一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。在上诉中，申请人声称“申请人事业的国家重要性并不以其经济效应为中心。相反，当前事业符合国家重要性标准，因为它将广泛增进社会福利。”然而，经济影响是 Dhanasar 为评估事业国家重要性所提供的因素之一，尤其是当申请人如上所述未能确立其事业将在行业或领域产生广泛影响时。

在其个人陈述中，申请人提出了若干经济益处的主张，但这些主张过于牵强，不足以充分显示该事业的“实质性积极经济效应”。例如，她称其“投资于年轻人的教育和培训”的事业将“……促进国家经济增长”，向拉丁裔或西班牙裔移民青年提供资源和职业培训将创造就业“以激活经济”。我们承认，任何商品或服务的提供都有可能影响经济；然而，案卷不支持申请人的公司或团队将以如此大规模运营，从而惠及美国经济并达到国家重要性的水平。尽管申请人表示，在组建多学科团队并以多层面方法应对青年无家可归问题时，她需要寻找合格人员、创建公司并与其他非营利组织合作，但除笼统的主张和陈述外，案卷未提供运营其公司的详细计划，即商业计划，或其具体影响。

基于上述，我们认定申请人未确立拟议事业的国家重要性，不符合 Dhanasar 的第一项要件。因此，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在第二和第三项要件下资格的主张。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对结果所不必解决的问题作出认定 ”）；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）。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，她未能确立其有资格或另行在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。