JUL112023_03B5203 · 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：26762144 日期：WL 11, 2023

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）

申请人是一名社会工作者，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求获得国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的酌情豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合高级学位专业人士资格，但她未能证明豁免所需工作邀请、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。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。

I. 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，即作为高级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获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS 可酌情1授予国家利益豁免，如果申请人表明：

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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。因此，上诉中尚待确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于非公民拟从事的具体事业。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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前瞻性影响。

作为初步事项，申请人在上诉中主张“ underlying 决定错误地适用了不适当的证明标准 ”。除法律另有规定不同标准外，“ 优势证据 ”是管辖移民福利申请的证明标准。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375；另见 Matter of Martinez, 21 I&N Dec. 1035, 1036 (BIA 1997)；Matter of Sao Hoo, 11 I&N Dec. 151, 152 (BIA 1965)。因此，“ 优势证据 ”是管辖国家利益豁免申请的证明标准。参见 generally 1 USCIS Policy Manual E.4(B), https://www.uscis.gov/policy-manual。尽管申请人在上诉中主张她已提供足以证明其国家利益豁免资格的证据，但她未进一步解释或指出审理主任在否决申请时适用了优势证据以外标准的任何具体情形。

申请人是一名社会工作者，打算在美国担任其非营利组织“ ~-------~ ”的项目主任。她在最初的 support 信中表示，通过她的公司，她“ 将在美国继续其至关重要的工作，与高风险青少年及其家庭合作，帮助减少青少年暴力、自残、犯罪和药物滥用等困扰我国青少年的更为普遍的疾苦。 ”

申请人的商业计划将拟议事业概述如下：

[申请人]将为贫困社区的年轻人组织和开展各种教育研讨会。[申请人]将走访学校、收容所和青少年拘留中心，并通过励志演讲和研讨会，努力激励问题青少年保持清白的人生道路。她将重点关注因驱逐出境和监禁而与父母分离的儿童和青少年，帮助他们应对悲伤和离别。[申请人]还将帮助遭受虐待、忽视和欺凌的儿童受害者。

[申请人]将向设有社会责任项目并愿意投资帮助其社区的企业寻求募款。~-------~将

组织各种活动，向高净值个人、家庭和直接所有者募集捐款。此外，公司将通过在线募款工具筹集资金。[申请人]在巴西和哥伦比亚最偏远地区拥有作为教育工作者和社会活动家的丰富经验。她指导和协调了各种活动项目，并具有运营非营利组织、项目和募款活动的经验。在她的领导下，公司能够通过在多个领域的增长为美国整体经济做出贡献。主要是，~--------~将通过研讨会和活动，对美国的问题青少年产生积极影响，帮助他们通过克服各种问题实现社会化。通过与青少年犯罪者合作并帮助他们通过教育康复，公司将对犯罪率产生积极影响。~-------~还将创造直接就业和相关税收。

根据商业计划的人员摘要，该组织将雇用三名个人，即申请人、一名兼职行政助理和一名社会工作者，并预计其工资支出到2023年将从37,000美元增至79,151美元。关于对美国整体经济的益处，该计划指出，该组织将通过雇用最多三名内部员工和增加工资税金额来提供财政和经济利益。该计划进一步指出，该组织将通过组织研讨会和让年轻人参与社会活动来提供社会效益。此外，该计划指出，随着美国许多人接近退休年龄，对社会工作者和行政助理的需求将增加，申请人将通过其公司促进向美国劳动力的知识转移，以帮助满足行业需求。关于财务，商业计划指出，公司预计在其运营第五年获得72,000美元的捐款以及扣除运营费用后的总资本27,218美元。

除商业计划外，申请人还提交了推荐信以及行业报告和文章，以支持其拟议事业的实质价值和国家重要性。

审理主任认定初始证据不足以证明申请人有资格获得国家利益豁免，并签发了补件通知（RFE）。作为回应，申请人提交了一封回复信，其中包括案件摘要、申请人的宣誓书和额外支持证据。申请人重申，其拟议事业的目标是“ 通过帮助生活在该国的年轻美国人和移民面对并克服日常生活的挣扎，来启发和教育他们。 ”她进一步表示，她的组织将在 开始运营，并一旦资金和资源到位，最终扩展至整个佛罗里达州以及美国各地。

在否决申请时，审理主任认定申请人证明了拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性，因为证据未显示该事业潜在的前瞻性影响，也未显示该事业更广泛的经济效应。审理主任指出，申请人未提交足够证据显示该事业对美国经济的潜在经济影响，也未证明拟议事业具有显著潜力，使其益处超出其非营利组织直接服务的对象。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张否决申请的决定有误，且她有资格获得国家利益豁免。

在判定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注的是“ [非公民]拟开展的特定事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。Dhanasar 提供了可能具有国家重要性（如第一要件所要求）的事业示例，包括“ 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 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 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，尤其是在经济萧条地区 ”。同上，第889-90页。如前所述，审理主任在补件通知（RFE）中告知申请人，她未能证明其拟开展的事业具有国家重要性。我们注意到申请人提交了与少年司法和青少年犯罪，以及青少年总体社会、情感、行为和心理健康需求相关的文章、研究和报告，但这些证据并不涉及她组织工作坊以尝试让年轻人参与社会活动的特定事业。2

在上诉中，申请人指出其组织的工作坊将“ 提供预防性教育项目，培养社会和情感能力，以增强人格、韧性、自信和品格 ”，并主张其拟开展的事业“ 间接影响犯罪率的降低 ”。她还重申其组织将创造三个内部职位，从而创造美国就业机会。然而，正如审理主任所指出的，证据并未显示其公司及其活动将产生超出其所服务家庭的经济影响，从而对美国个人或企业产生更广泛的影响。

在 Dhanasar 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。同上，第893页。在此，我们认定记录并未显示申请人的拟开展事业能够充分超越其自身公司及其寻求帮助的青少年和家庭，从而以与国家重要性相称的水平影响教育学和社会工作领域或更广泛的美国经济。除一般性主张外，她并未证明其拟开展的特定工作提供有助于教育学和社会工作领域进步的原创创新，或以其他方式对其领域产生更广泛的影响。此外，她未能充分证明其特定拟开展事业具有雇用美国工人的重大潜力，或为我国带来其他重大积极经济影响。虽然申请人的陈述反映了她为有需要的青少年提供行为和情感支持的意图，但她未提供充分的信息和证据来证明其拟开展事业的预期影响达到国家重要性的水平。

申请人的宣誓书及其组织的商业计划包含我们所掌握的关于其拟开展事业的大部分信息。虽然申请人提交了该领域其他学者的多封推荐信，但没有任何作者足够详细地讨论申请人拟开展的未来事业。相反，作者主要关注社会工作总体上的重要性以及该领域的职业短缺。3 尽管作者对申请人过去和当前的工作提供了说明，但我们缺乏关于

2 尽管我们可能不会讨论提交的每一份证据，但我们已审查并考虑了整个记录。
3 虽然申请人还指出社会工作者短缺作为考虑因素，但此类职业短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理，并非 Dhanasar 框架第一要件下国家重要性的依据。

申请人拟开展的未来事业的信息，以据此就其国家重要性作出判定。例如，虽然作者们普遍赞扬拟开展事业的性质，指出其“ 重要且关键 ”并提供“ 基本服务 ”，但他们也就该事业的国家重要性提供了宽泛的主张和结论性陈述，而未提供关于他们如何得出这些结论的充分细节。这些信件未阐明申请人的特定拟开展事业如何对将参加其工作坊的青少年和家庭之外的群体具有国家或全球影响。USCIS 可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作专家证言的咨询意见。见 Matter of Caron Int'l，19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。同上。

经审查，申请人未能证实其在教育学和社会工作领域的特定工作将如何积极影响经济。关于申请人的工作坊及其通过担任 I I 项目主任来赋能年轻人的意图，我们认定记录未能以优势证据标准证明此类活动将更广泛地影响教育学和社会工作领域，而非仅限于其组织将服务的~c青少年和家庭。尽管她在~L-----~L__J 的职位表明她将为参加其工作坊和活动的人提供有价值的支持服务，但她未提供充分信息说明她在这些领域的服务如何达到国家重要性的水平。虽然此类事业可能影响申请人所合作的个别儿童或家庭，但这项工作的国家重要性尚未得到充分解释或证实。同样，在 Dhanasar 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。见 Dhanasar，26 I&N 第893页。

最后，我们注意到申请人关于其在巴西的专业知识和以往职业成就的主张。然而，这些陈述涉及 Dhanasar 第二要件的方面，但并未说明美国的拟开展事业如何对其公司及其将服务的家庭之外产生更广泛的影响，而这是 Dhanasar 第一要件所要求的。见同上。此外，申请人在上诉中关注向青少年总体提供社会、情感、行为和心理健康支持的重要性，并未涉及特定事业的方面，也未说明该事业下计划活动的开展将如何产生更广泛的影响，达到 Dhanasar 所设想的国家重要性水平。见同上。

总之，申请人未能证明拟开展事业具有国家重要性，如 Dhanasar 第一要件所要求；因此，她不符合国家利益豁免的资格。我们保留关于记录是否满足 Dhanasar 第二或第三要件的意见。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决所不必要的争议问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一要件，我们认定她未能证明资格，或以其他方式在自由裁量权范围内有理由获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。