MAR282024_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：30147101 日期：2024年3月28日

对加州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）

申请人是一家非营利组织的管理顾问。他寻求以持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位邀请要求。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德州服务中心审理主任认定，尽管申请人符合作为持有高级学位个人的基础EB-2签证分类资格，[1] 但申请人未能证明豁免所需职位邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室审理。

申请人负有以优势证据标准证明其资格的责任。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。

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、艺术或商业领域特殊能力个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。高级学位是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。[2] 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

[1] 尽管申请人声称其符合作为特殊能力个人的EB-2签证分类资格，但本办公室无需处理该主张，因为记录中的证据显示申请人于2009年由_____授予法律学位，并于2019年由 授予教育硕士学位，因此符合作为高级学位专业人士的EB-2签证分类资格。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)。

[2] 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须确立其符合“ 在国家利益下 ”自由裁量豁免职位邀请要求的资格。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“ 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，USCIS 可作为自由裁量事项 [3] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

II. 分析

在初始支持声明中，申请人讨论了他的教育背景，并强调了他在哥伦比亚的经验，他在那里担任非营利部门的顾问，专注于涉及协助“ 教育和住房领域弱势群体 ”的人道主义项目。基于其学术资历和随后的工作经验，审理主任认定申请人已确立其作为持有高级学位专业人士的资格。申请人表示，他同样寻求在美国以非营利领域顾问作为其拟议事业。申请人进一步表示，他在非营利领域工作的目标是“ 创建人道主义项目，帮助代表性不足的人群、无家可归者和收入不平等问题。 ”[4]

适用上述三叉分析框架，审理主任认定，且本办公室同意，尽管申请人的拟议事业具有实质价值，但申请人未能证明其事业具有国家重要性。审理主任还认定，申请人未能证明总体而言豁免职位邀请要求、进而豁免劳工证将有利于美国。

在本案中，本办公室将讨论审理主任关于 Dhanasar 第一叉中“ 国家重要性 ”要素的不利认定。Dhanasar 分析框架的第一叉——实质价值和国家重要性——聚焦于申请人拟从事的具体事业。事业的价值可在多个领域中得到证明，如商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。在确定国家重要性时，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 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在论述其主张的国家重要性要素时，申请人提供了来自两家非营利组织的意向函
I l，这两家组织寻求申请人的咨询服务。申请人

[3] 另见 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属于自由裁量性质）。
[4] 尽管本办公室可能不会讨论提交的每一份文件，但本办公室已审查并考虑了每一份文件。

解释说，他将通过其公司_____提供这些服务，并指出他打算在其公司运营的前五年内与上述两家实体合作。[5] 申请人宽泛地提及“社会项目”作为其咨询工作的主题，称其目标是帮助非营利客户组织确定其所选择开展项目的“目标人群基线需求”。换言之，尽管申请人打算在其公司运营的前五年内与两家特定的非营利组织合作，但其事业不会聚焦于特定组织、项目或地区。相反，申请人表示，他将以“尽可能多的在美国不同地区运营的非营利组织[]”为目标。

申请人还提供了一份商业计划书，其中提及上述非营利组织，并宽泛地提及申请人帮助这些组织“制定培训项目，为美国西班牙裔人群获得就业和住房”的计划。该商业计划书还预测了事业的“分阶段增长”，但未包含对预计增长的更精确估计或时间表，也未确定申请人将被分配的具体项目，或提供预测申请人工作对目标人群影响的实证数据。因此，申请人未能证明其工作的潜在预期影响将达到足够广泛的规模，从而对目标人群产生“国家甚至全球影响”。Id. at 889。

该商业计划书还包含关于“非营利部门”的一般数据，例如显示非营利组织合计雇用了约10%美国私营劳动力的劳工统计数据。然而，如前所述，在确定事业的国家重要性时，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。Id. 因此，关于非营利部门的一般劳工统计数据与确立申请人具体事业的国家重要性无关。在此，商业计划书称申请人寻求雇用七名员工，“以满足新非营利组织的需求”，这些组织位于美国各地“不同地区”。然而，记录缺乏关于申请人将瞄准的地区或项目数量的预测，雇用计划也未表明申请人的事业“具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他与具有国家重要性相称的重大积极经济影响”。Id. at 890。

如前所述，尽管认定申请人的事业具有实质价值，但审理主任仍认定申请人未能证明其事业具有国家重要性。审理主任指出，申请人提供了一封专家意见书，其中讨论了政府劳动统计数据，但未解释这些统计数据与该拟议事业雇用美国工人或产生其他重大积极经济影响的潜力之间的关联。审理主任还认定，申请人的商业计划缺乏关于该事业将创造的就业岗位数量和类型的具体信息，也未充分解释该事业将如何以“大规模”运作以创造就业和产生收入。并且，尽管认定申请人提交的行业和政府报告提供了“有用的背景信息”，审理主任仍得出结论认为，这些报告的证据价值有限，因为它们并未涉及申请人的具体事业。最终，审理主任承认非营利部门的重要性，但

5 记录显示，申请人的公司成立于2023年5月1日，因此在本申请于2022年12月9日提交时该公司尚不存在。

得出结论认为，申请人未能证明其工作将产生国家重要性级别的影响。

在上诉中，申请人主张其事业将“影响经济萧条地区并广泛增进社会福利”，声称其“在经济欠发达国家的广泛专业知识”将使使用其服务的非营利组织受益，并使这些组织能够承接更多项目并创造更多全职工作岗位。6 然而，如我们此前所讨论的，申请人未提供关于其事业的具体信息，例如其将从事的具体项目或其工作对目标人群的预期影响。并且，正如审理主任决定中正确指出的，申请人未提供关于其事业将创造的就业岗位数量和类型的具体信息。因此，记录缺乏充分证据支持申请人在上诉中的主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

总之，尽管申请人主张其作为非营利组织顾问的事业的影响将广泛波及“这些组织的广泛网络”，但其未能以关于其事业将从事的具体项目或这些未指明项目对目标人群的影响的可靠信息充分支持该主张。尽管申请人的拟议事业具有实质价值，但记录未能以优势证据标准证明该事业满足 Dhanasar 框架中与国家重要性相关的第一项要件。因此，我们得出结论认为，申请人未能证明其有资格或以其他方式值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

最后，我们注意到，由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人就审理主任关于 Dhanasar 第三项要件的不利结论所提出的上诉论点。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而言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)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。

6 尽管申请人在上诉表格 T-290B（上诉通知或动议）上勾选了第1.b项，从而表明其打算在提交上诉后30天内提交书面论证意见和/或补充证据，但记录未反映除上诉表格及同时提交的题为“I-290B 附录（上诉依据）”的相应陈述之外的任何提交材料。