MAY152024_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：31202643 日期：2024年5月15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）

申请人是一名社会工作者，寻求以持有高级学位的专业人士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offer要求。参见《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否决了该申请，认定申请人未能证明其有资格获得所请求的分类，也未能证明豁免该分类的职位offer要求（从而豁免劳工证）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，因为申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因此她未满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要求。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。由于这一已确认的否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar其余要件的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决所不必需的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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。本法第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。美国学士学位或外国同等学位加上五年专业领域的渐进工作经验，相当于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

加上五年专业领域的渐进工作经验，相当于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦确立EB-2签证分类的资格，申请人还必须证明其值得获得“ 符合国家利益 ”的职位offer要求的自由裁量豁免。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，美国公民及移民服务局（ USCIS）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人是持有高级学位的专业人士。2 尚待确定的其余问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

申请人称其在社会工作和心理学领域拥有超过20年的经验。她称其拟从事的事业是“ 在专注于儿童福利的小学教育项目中为家庭咨询和倡导提供教学协调和培训，以及在早期学习项目中为儿童开展教学活动 ”。

在初次提交时，申请人提交了其简历、教育和经验证明、成就和表彰证书以及推荐和支持信函。她还提供了其在委内瑞拉全国社会工作者协会会员资格的证明。

初次审查后，审理主任发出了补件通知（RFE），给予申请人提交额外证据以尝试确立其国家利益豁免资格的机会。审理主任特别指出，申请人未提供关于其拟从事事业的充分具体信息，并要求提供“ 拟从事事业的详细描述及其为何具有实质价值 ”。申请人对RFE的回复包括核实其经验的额外信函、一份职业计划、一封专家意见信，以及美国卫生与公众服务部儿童与家庭管理局发布的一份战略计划。

1 另参见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）。

2 记录显示，申请人持有2022年授予的美国硕士学位的外国同等学位。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)。

在申请人的职业计划中，她表示将发展其业务，[已隐去] 以提供 “ 一系列致力于提升儿童福利和家庭倡导标准的服务 ”。职业计划指出，该业务将在佛罗里达州运营，并将提供研讨会和培训、早期学习项目、家庭支持服务、课程开发和资源共享、认证和培训项目以及社区合作。申请人还表示，其业务将建立在线存在，为父母和照护者提供资源。职业计划包括市场分析、人员计划、定价策略和财务摘要。申请人预计其业务到第三年将共有六名员工，包括她本人担任首席执行官。在其财务摘要中，申请人预计其业务到第五年将实现收入824,285美元和净收入397,490美元。

在审查申请人的RFE回复后，审理主任认定申请人未提交充分证据描述其拟从事的事业。审理主任认定申请人未能证明其拟从事的事业具有实质价值或国家级重要性。审理主任进一步认定，申请人未能证明其处于有利地位以推进其拟从事的事业，也未能证明权衡之下豁免职位offer要求将有利于美国。审理主任指出，记录未证明申请人的拟从事事业将在与具有国家级重要性相一致的水平上产生区域或国家影响，也未证明申请人的工作将在其事业领域产生更广泛的影响。审理主任指出，申请人依赖该领域的重要性不足以证明其拟从事的事业具有国家级重要性。此外，审理主任认定，申请人未证明国家利益因素，例如劳工证不切实际、其预期贡献对美国的益处、对其贡献的紧迫国家利益、潜在创造就业机会，或其自雇不会对美国工人产生不利影响。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张审理主任的决定使用了模板，未包含 “ 对[申请人]资格、贡献及其拟从事事业的国家级重要性的个性化评估 ”。申请人主张，审理主任未评估证据的整体情况并适用所需的优势证据标准，存在错误。在其上诉书面论证意见中，申请人引用了记录中已有的证据，并称该证据以优势证据证明其值得获得国家利益豁免。

A. 实质价值与国家级重要性

第一项要件，实质价值和国家级重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人的拟从事事业属于社会工作领域，包括家庭咨询和早期教育。本办公室撤回审理主任关于申请人拟从事事业不具有实质价值的认定，但认定其拟从事事业不具有国家级重要性。

相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。见同上。在Dhanasar案中，我们进一步指出，我们考察拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 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内具有国家甚至全球影响 ”。同上。我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大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。 ”同上，第890页。

申请人提交了她的职业计划，试图支持其拟议事业的国家重要性。在上诉中，申请人主张该计划“ 概述了一项旨在彻底改变家庭支持和儿童发展的事业，重点关注儿童福利和家庭倡导。 ”申请人的职业计划提供了关于其拟议业务的一般信息，_____，包括使命和愿景声明、公司目标、商业模式和行业展望。该计划提供了一般性预测，称该业务将以“ 经济增长、税收创造、减少失业和成本节约 ”为美国经济做出贡献。申请人没有以充分的独立、客观证据支持这些主张。相反，申请人的职业计划提供的是笼统的预测，不够具体和详细，不足以确立其拟议事业的潜在预期影响。

该职业计划提供了申请人打算用于营销其服务的各种“ 销售策略 ”，包括“ 研讨会和信息说明会 ”、“ 合作联盟 ”和“ 重点外联 ”。然而，该计划没有提供关于这些策略的细节。申请人没有指明其研讨会的目标受众，也没有解释她打算展示的材料。她没有指明将与之合作的具体利益相关方。她也没有指明她将参与以接触客户并“ [建立]公认品牌形象 ”的具体活动。

申请人关于创造六个就业岗位的预测，不能证明具有雇用美国工人的重大潜力，也不能支持其拟议事业将产生重大积极经济效应。尽管申请人主张其拟议事业将“ 彻底改变家庭支持和儿童发展 ”，但证据并未表明申请人的技能不同于或优于美国已经可用和正在使用的技能。证据也未表明，利用申请人的经验将超出惠及其自己公司和客户的范围，或在社会工作领域产生更广泛的影响。记录未能确立其拟议事业将影响整个领域。

申请人提交了儿童与家庭管理局的一项战略计划。该计划描述了“ 支持该机构促进儿童、青年、家庭、个人和社区的经济和社会福祉的使命 ”的目标。尽管该计划倾向于支持儿童和家庭的福祉是一项国家倡议，但该报告并未具体讨论申请人的拟议事业。“ 在确定国家重要性时，审理人员的分析应侧重于受益人将做什么，而不是具体的职业分类。 ”6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1)，https://www.uscis.gov/policy-manual（着重号为原文所加）。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。

外国国民拟从事的具体事业。”见Matter of Dhanasar，26 I&N Dec.第889页。尽管我们同意儿童和家庭的福祉很重要，并且可能是国家倡议的主题，但我们认为这并不必然确立申请人具体拟议事业的国家重要性。记录中关于申请人拟议事业的信息或证据不足，无法显示证明国家重要性的广泛潜在影响。

申请人还提交了前同事的推荐信。我们注意到，这些信件描述的是申请人的工作职责，而不是描述对社会工作领域产生广泛影响的成就，也没有指明不同于或优于美国已经可用和正在使用的技能。尽管这些信件赞扬了她的资质和专业精神，但申请人的技能、专长和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将重点从拟议事业转移到外国国民身上”。同上，第890页。此处的问题是，她拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

为支持其拟议事业所称的国家重要性，申请人引用了Dr. _____ 准备的专家意见。我们承认该专家意见包含对申请人拟议事业国家重要性的分析。在其分析中，Dr. O讨论了申请人的学术和专业背景。Dr. O表示：

凭借她在儿童福利方面的丰富经验，特别是在教学和协调教育项目及儿童福利项目方面，她有望对她将服务的年轻心灵的福祉和发展产生重大而积极的影响。她拟议的事业具有重大价值并具有国家重要性。她工作的重要性怎么强调都不为过，因为它直接有助于国家未来公民的整体发展和福祉。

然而，Dr. 没有讨论申请人拟议事业的任何具体细节。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc.，19 I&N Dec. 791, 795（Comm'r 1988）。但是，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。同上。我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；提交专家意见信并非资格的表面证据。同上。在此，该参考意见几乎没有证明价值，因为它没有实质性地涉及申请人具体拟议事业的细节以及为何其具有国家重要性。Dr. D没有详细说明申请人的具体拟议事业将如何对美国产生预期影响，包括对社会工作的广泛影响、雇用美国工人的潜力或积极经济效应。相反，她的意见是笼统的，结论是，由于申请人的拟议事业是帮助儿童和家庭，因此具有国家重要性。

在上诉中，申请人依赖其先前提交的证据，并主张审理主任忽视了这些证据。尽管我们同意审理人员应考虑记录中的相关证据，

但申请人未能充分支持其关于存在审理主任未考虑的相关证据的主张。我们注意到，该决定讨论了每一项所称的证据，并包含若干直接引述。尽管如此，我们在此再次予以论述。申请人继续依赖其所称的对其将提供的服务的需求、其专业经验和成就，以及社会工作与儿童福利领域总体上的重要性。然而，如上所述，证据未能充分证明申请人拟议事业的国家重要性。因此，我们认定申请人未满足Dhanasar框架所要求的第一项要件。

由于申请人未确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar框架第一项要件所要求的，因此她没有资格获得国家利益豁免，进一步讨论第二项和第三项要件下的权衡因素将没有实际意义。如上所述，我们保留申请人对Dhanasar其余两项要件的上诉论点。4 见INS v. Bagamasbad，429 U.S.第25页。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所规定的全部三项要件，我们认定她未能确立其有资格或作为裁量事项应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

3 见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。
4 即使我们已处理其余问题，我们仍会驳回本上诉。如上所述，审理主任认定，申请人未能证明其拟从事事业的全国重要性、其处于推进该拟从事事业的有利地位，或者总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求对美国有利。在上诉中，申请人引用了随原申请和 RFE 回复提交的相同支持性证据，且未提供任何新证据。审理主任已充分处理先前提交的证据，并解释了该证据在证明申请人满足 Dhanasar 三项因素并有资格获得国家利益豁免方面存在何种不足。申请人在上诉中的主张未能证明其满足 Dhanasar 全部三项条件。