MAY272021_02B5203 · 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：12210833 日期：2021年5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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名专长于非营利组织管理的高管，寻求第二优先移民分类，即作为具有特殊能力的个人，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)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人属于持有高等学位的专业人士或符合国家利益豁免资格。在上诉中，申请人主张其符合特殊能力个人的分类资格，并且符合国家利益豁免资格。我们同意审理主任关于申请人不符合持有高等学位的专业人士资格的结论，但将此事项发回重审，由审理主任考虑申请人作为特殊能力个人的资格。此外，我们撤销了审理主任关于申请人满足Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884中国家利益豁免分析第一项条件的决定，并指示审理主任审查该问题，并在认为必要时要求提供关于申请人拟从事事业性质的进一步证据。在考虑申请人的答复后，审理主任认定其不符合特殊能力个人资格，并还认定，虽然其满足Dhanasar分析的第一项条件，但其在其他方面不符合国家利益豁免资格。在上诉中，申请人主张其符合 underlying EB-2签证分类资格，并且符合国家利益豁免资格。

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de novo审查，我们将驳回上诉。

I. 法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2签证分类资格，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个人。由于该分类要求该

个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明放弃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的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即属于持有高等学位的专业人士或其同等学历者，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，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) 工作邀请豁免——

(i) 国家利益豁免……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(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)处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内逐步提升的经验，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。

科学、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识程度。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)处的法规规定了证明作为特殊能力个人资格的具体证据要求。申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类类别的文件。然而，这只是第一步，成功提交满足至少三项标准的证据本身并不确立该分类资格。1 当申请人在第一步提交了充分证据时，我们将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明受益人被认可为

1 USCIS此前已确认这一两步审理方法在特殊能力外国人情形中的适用性。USCIS政策备忘录，对随某些I-140表格申请提交的证据的评估；对审理员实地手册（AFM）第22.2章的修订，AFM更新AD11-14，PM-602-0005.1（2010年12月22日）。

拥有显著高于该领域通常所遇的专业知识程度。8 C.F.R. § 204.5(i)(3)(i)。
虽然该法和相关法规均未定义“ 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。2 Dhanasar指出，在确立EB-2资格后，USCIS可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(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从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项条件，实质性价值和国家重要性，聚焦于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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项条件将焦点从拟从事的事业转向外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项条件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求并因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：鉴于外国国民资格的性质或拟从事的事业，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；即使假设有其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从外国国民的贡献中受益；以及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。在每种情况下，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。3

II. 分析

申请人曾在多家公司担任管理职位，并曾在非营利组织董事会任职，包括 和
~----------~ · 尽管其对拟从事事业的描述大部分聚焦于其过往成就，但其表示打算继续

2 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
3 关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

管理非营利组织，通过项目和活动在美国推广韩国文化和多样性。

A. 特殊能力个人

如前所述，审理主任在其最近一次决定中认定，申请人未能证明其符合所依据的EB-2分类资格。具体而言，尽管他认定证据符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)和(B)项标准，即与特殊能力领域相关的学位或文凭以及在所寻求职业中十年全职经验，但他认定该证据未能显示申请人已根据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)项标准获得对非营利管理领域成就和重大贡献的认可。

在上诉中，申请人提交了额外证据，形式为来自政府实体和社区组织的证书，其中一些此前已提交，这些证书认可其对当地社区的贡献。其中若干份由[已隐去]的各位官员颁发给申请人，以表彰其对特定活动的贡献。例如，一份日期为[已隐去]2015年的证书表彰其"参与Radio Korea[已隐去]"，而另一份日期为[已隐去]2014年的证书致敬其"参与和支持2014年[已隐去]庆祝活动"。其他证书则不那么具体，例如一份仅注明日期为[已隐去]2015年、由[已隐去]市议员[已隐去]签署的感谢证书，该证书授予申请人"以表彰其堪称典范的努力和成就，这些努力和成就对社区具有重大价值……"尽管这些证书感谢其对社区公民活动的参与和贡献，但它们并未证明其已获得对非营利管理领域成就和重大贡献的认可。
记录中的其他证书包括一份日期为[已隐去]2012年的"国会表彰证书"，感谢申请人"对慰安妇纪念碑的贡献和捐赠"，以及来自[已隐去]和[已隐去]的证书，这些证书感谢其对那些组织的服务，这些组织[已隐去]。这些证书认可其对那些组织的贡献，例如组织筹款和文化活动，但并未证明申请人已获得对影响更广泛非营利组织管理领域的重大贡献的认可。

申请人还在上诉中提交了一封来自[已隐去]大学[已隐去]的信函，该信函概述了申请人在商业和非营利组织中的职业生涯，并引用了记录中的若干文件。他得出结论认为，申请人"在众多致力于丰富韩裔美国公民生活and 促进其文化的组织的运营中发挥了关键作用。"我们已经考虑了申请人因其为非营利组织工作而获得的认可，如上文所述证书所证明。此外，正如审理主任最近一次决定中所指出的，此类信函作为认可证据的证明力低于表彰特定成就的同期认可。此外，我们注意到该标准要求获得同行、政府实体或专业或商业组织的认可，而[已隐去]不属于这些类别中的任何一类。

根据上述分析，我们同意审理主任的意见，并认定申请人未能证明其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)项标准。

申请人未提交符合六项标准中至少三项的文件的所需初始证据，因此我们无需进行最终实质审查以确定证据整体是否显示其被认可为在该领域具有显著高于通常遇到的专业知识水平。8 C.F.R. § 204.5(i)(3)(i)。尽管如此，我们告知，我们已对记录进行整体审查，结论是记录不支持认定申请人已证明作为特殊能力个人分类所需的认可。

B. 国家利益豁免

尽管申请人未能证明其符合所依据的EB-2签证分类的资格，因此不符合国家利益豁免的条件，但我们将简要考虑其在Dhanasar框架第一项要件下的主张。

在我们先前将此事发回重审给审理主任的决定中，我们认定申请人对拟议事业的描述缺乏细节，以致我们无法确定其工作将具有重大价值和国家重要性。我们还指出，先前对拟议事业的描述侧重于申请人先前的工作，而非其潜在的前瞻性影响。在回应审理主任要求提供更多细节的补证通知时，他提交了一份个人陈述，该陈述再次主要侧重于其过去的成就，但也表示他"管理着若干通过各种项目和活动在美国推广韩国文化和多样性的非营利组织。"他表示，除了担任[已隐去]的公共安全与美化委员会主席外，他还在其他若干组织中担任行政职务，并提交了包括商业登记文件和名片副本在内的证据。这些组织包括[已隐去]、[已隐去]以及[已隐去]。除了其关于[已隐去]"发布与韩裔美国人社区相关的新闻和文章"的陈述外，他未提供任何关于其拟议活动及在这些组织中的角色将如何推进其推广韩国文化和多样性的拟议事业的信息。4

此外，尽管他提到国家艺术基金会的网站及其关于其资助目的之一是"保存并提供文化和教育资源"的声明，但申请人未详细描述其在这些组织中的活动将如何可能在更广泛层面上对那些具有国家重要性的目标产生潜在影响。尽管我们在Dhanasar中指出该影响并非仅从地理角度评估，但申请人有责任证明其与[已隐去]及其他组织的拟议活动将在非营利组织管理领域产生更广泛的影响。

4 申请人还提交了关于其管理若干企业的有限证据，包括[已隐去]和[已隐去]。由于其个人陈述表明其申请基于其对与韩裔美国人文化相关的非营利组织的管理，该证据与我们在Dhanasar框架第一项要件下的分析无关。

审理主任在其最近一次决定中认定申请人符合Dhanasar框架第一项要件，但未就为此提交的、回应其补证通知的证据提供分析。我们注意到，在评估申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业时，该决定称"提交的个人陈述缺乏关于受益人拟在美国从事工作的具体、详细信息。"尽管我们同意该陈述，但该问题更适合在Dhanasar框架第一项要件下考虑，因为其侧重于申请人工作的未来影响，而非第二项要件下对其过去成就和整体当前定位的审查。因此，我们撤销审理主任决定中的该方面内容，并认定申请人未提交足够信息以证明其拟议事业具有国家重要性。

由于我们认定申请人未能证明其符合Dhanasar框架第一项要件，其不符合国家利益豁免的条件。因此，尽管他还主张其符合该框架第二项和第三项要件的要求，我们将保留这些问题。5

III. 结论

申请人未能证明其符合作为特殊能力个人的所依据EB2移民签证分类的资格，也未能证明其符合该分类职位邀请要求的国家利益豁免条件。基于上述理由，上诉被驳回，每项理由均作为独立的替代性决定依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

5 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）。