OCT312022_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：22645913 日期：2022年10月31日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名新闻学大学教授，寻求第二优先移民分类，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人士。她还寻求豁免附属于该 EB-2 分类的职位offer要求。见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；(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，豁免职位offer要求及由此豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定虽然申请人已确立作为持有高等学位的专业人士的底层 EB-2 移民签证分类资格，但记录未能证明豁免该分类的职位offer要求将符合国家利益。在上诉中，申请人主张她应获得国家利益豁免，且审理主任未充分考虑记录中的证据。

在本程序中，申请人负有以优势证据标准确立所请求福利资格的责任。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。行政上诉办公室（AAO）对本案问题进行重新审查。见 Matter of Christo's Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，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底层 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人士。由于该分类要求该

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

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即属于持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 职位offer的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第 101(a)(32) 条，8 U.S.C. § 1101(a)(32) 规定，“‘专业’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 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该专业领域的渐进工作经验，应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、艺术或商业领域的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长程度。

专业指该法第 101(a)(32) 条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 的法规规定了证明特殊能力人士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的文件。

此外，虽然法规和相關法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请框架。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)。Dhanasar 指出，在申请人确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免。另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。作为酌情事项，如申请人证明以下内容，可批准国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；(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，豁免职位offer要求及由此豁免劳工证要求将有利于美国。关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格。记录显示申请人于2002年在委内瑞拉获得传播科学硕士学位。1 剩余需考虑的问题是申请人是否已根据 Dhanasar 框架确立资格。

申请人最初将其拟从事的事业描述为创建一个广播新闻和广播节目制作培训学院。关于其根据 Dhanasar 第一项条件主张的资格，申请人表示：“ 目标是规划制作开放获取的广播内容，涵盖多种类型和格式，涉及感兴趣的主题。 ”她进一步表示，该学院“ 不仅将从事……培训，还将拥有播出广播节目的平台，并与国内和国际网络建立合作伙伴关系。最初将通过数字平台、网络广播进行，之后将使用调频等其他波段。 ”她将该项目的描述为“ 有利可图且成功，因为广播是一种低成本媒体，具有巨大的大众影响力和渗透力。它可以到达没有电视或互联网信号的地方，但可以接入那些频率波段，并将到达其他媒体无法到达的地方。 ”

审理主任发出了补件通知（RFE），要求申请人提供更详细的拟从事事业。作为回应，申请人提交了一份声明，分两个阶段描述其拟从事的事业：1) 协助企业制定传播策略并产生收入以

1 申请人未按照 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A) 提供美国学历等同性证明，以确立其外国传播科学硕士学位的美国等同性。然而，我们审查了全球教育电子数据库（EDGE），这是一个联邦法院认定可靠的、经同行评审的学历等同性在线资源。EDGE 表明申请人的学位等同于美国大学颁发的硕士学位，因此我们不会推翻审理主任关于申请人学位的认定。但是，申请人在任何未来提交的文件中必须解决这一证据缺陷。

为第二阶段提供资金，以及 2) 创建视听培训中心，目标人群为德克萨斯州的西班牙裔学生。她描述各阶段如下：

……首先向本国有意制定传播计划和媒体计划作为管理指导方针内企业传播策略的企业家和小公司提供建议和咨询服务，以及创建创新且富有成效的信息空间，以传播和推广其项目、服务或产品，触达其受众并取得成功……

……作为该项目的第二阶段，我将创建一个视听培训中心，重点在于广播培训、制作和广播节目的管理、新闻、主持、播音，其目标是为学生提供知识、培训和工具，使其具备相关性和机会来学习并专精于这一职业，规划并促进开放获取广播内容的制作，涵盖各种广播类型和形式，如杂志、报道、访谈、信息和意见空间，涉及社区感兴趣的话题。随后，培训提供将扩展到电视和数字媒体领域。

她提供了来自有意聘请其服务以制定传播战略的个人的信函，以及为其拟议培训中心提供资金支持和就业机会的信函。她还提供了在线文章的打印件，她声称这些是她为拟议事业进行研究的基础。

在审查记录（包括为回应补证通知而提交的证据）后，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业具有重大价值或国家重要性。在上诉中，申请人提交了一份更详细的陈述，进一步解释其拟议的视听培训中心“面向希望从事一门手艺的人”，并将使成功的学生“通过广播创业进入劳动力市场，成为生产性、盈利性企业……刺激该行业的经济并促进他人的创业精神”。她的陈述将其事业描述为“不仅专注于学习视听领域的技术手艺，还培训参与者成为企业家……该中心将就与创业相关的所有事项提供咨询……这将通过私人投资为美国的教育政策做出贡献”。她未在上诉中提交支持其陈述的额外证据。

关于申请人拟议事业的重大价值，审理主任指出，有关拟议事业的信息“含糊且笼统”，支持证据“笼统且……并非针对该事业”。在上诉中，申请人主张其拟议事业“已详细呈现，包括目标、目标公众、投资所需设备的描述、所需人员（直接就业岗位）、每名学生将收取的费用等”。她进一步指出，审理主任的决定仅关注其拟议事业的第一阶段，但若整体考虑，该提案“框定在教育与创业等国家优先事项的指导方针之内”。

根据Dhanasar案，事业的重大价值可在多个领域中的任一领域得到证明，包括但不限于商业、创业、科学、技术、文化、健康或

教育。见Dhanasar，26 I&N Dec.第889页。可考虑但非必需的因素包括该事业是否具有显著的经济或文化影响。同上。在此，申请人将其拟议事业描述为通过广播新闻与节目制作领域的教育来鼓励创业。经审查记录（包括申请人的上诉陈述），我们撤销审理主任关于申请人拟议事业不具有重大价值的认定，但认定其拟议事业不具有国家重要性。

关于国家重要性，审理主任在其决定中指出，支持证据“不能支持……拟议事业将具有潜在预期影响……[或]证明其企业将对地区或全国人口产生影响，达到与国家重要性相符的程度……[以及]其特定工作将对传播领域产生更广泛的影响”。

在确定国家重要性时，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“外国人拟从事的特定事业”。同上。在Dhanasar案中，我们进一步指出，“我们寻找”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具有国家甚至全球影响”。同上。我们还指出，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性”。同上，第890页。

在其上诉陈述中，申请人提及其背景、教育、工作经验和在其领域的专业培训。申请人在其领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外国人身上”。同上，第890页。[2] 此处的问题是，她拟从事的特定事业在Dhanasar第一项要件的第二个考量下是否具有国家重要性。为评估申请人拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。

为支持其拟议事业，申请人提供了五份互联网研究打印件，她声称这些是其拟议事业的基础。第一份打印件来自澳大利亚一家营销公司的网站，解释该公司的服务如何利用视听传播改善业务。另外两份打印件来自视听技术安装公司的网站，一家位于美国中大西洋地区，另一家位于德克萨斯州，解释在招聘和培训新员工时安装和使用视听设备的好处。第四份打印件日期为2021年6月17日，即初始申请提交一年多之后，是来自一家在佐治亚州、科罗拉多州和

[2] 为证明放弃工作邀请要求符合国家利益，申请人必须超越证明其在某一特定领域的专长。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定将“特殊能力”定义为“显著高于某一事业领域通常遇到的专长程度”。根据法规，具有特殊能力的个人通常受工作邀请/劳工证要求的约束；他们并不因其特殊能力而豁免。因此，无论特定申请人是寻求被归类为具有特殊能力的个人，还是作为持有高级学位的专业人士，该个人都不能仅通过证明其专长程度显著高于其专业领域通常遇到的程度而获得豁免资格。见Dhanasar，26 I&N Dec.第886页注3。

佛罗里达州的视听集成企业的宣传材料，讨论在教室中使用视听技术如何改善学习。最后一份打印件来自维基百科关于视听教育的条目。

申请人未解释这些打印件与其拟议事业的相关性。她未将澳大利亚公司的营销材料与在美国创建广播新闻和广播节目制作培训学院之间建立联系。她也未解释来自设备安装企业的其他宣传材料的相关性，这些材料未提及培训个人制作和管理广播节目。尽管维基百科条目讨论了在教学使用视听技术的历史、目标、优点和缺点，但申请人未解释这如何证明其拟议事业的国家重要性。

申请人还提交了题为“ 事业中使用的参考资料 ”的额外附件。其中四份附件是西班牙语文章，没有英文翻译。3 因此，我们无法确定这些附件与拟议事业的相关性。虽然其余三份附件是英文的，但其相关性也不明确。一份附件提供了2019年至2023年间广播广告收入的统计数据，但未提供任何数字引用或数据来源。一份附件是关于创办烹饪设备和食材企业的企业家的在线文章。尽管文章提到“ 新的拉丁裔创业精神 ”的兴起，但未提及广播或广播新闻领域。最后一份附件是来自网站www.nationaltoday.com的打印件，将11月确定为“ 全国创业月 ”并提供了该认可的由来。该信息的重要性未得到解释。

支持证据未证明申请人拟议工作的“ 潜在预期影响 ”。尽管她的陈述反映了其提供广播领域职业培训的意图，但她未提供足够的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，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，我们认定记录未显示申请人拟议事业将充分超越其培训者、教师、学生或受训者，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响广播新闻领域。

此外，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则对我国产生重大积极经济影响。具体而言，她未能表明其培训活动将在美国提供重大经济利益。在此，申请人未提交书面证据以证明申请人所从事事业对地区或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”的程度。同上，第890页。尽管她在上诉中引用了美国劳工部劳工统计局关于2020年“ 广播、声音和视频

3 任何外文文件必须附有完整的英文译文。8 C.F.R. § 103.2(b)(3)。译者必须证明英文译文完整准确，且译者有能力将该外文翻译成英文。同上。由于申请人未提交经适当认证的文件英文译文，我们无法有意义地确定翻译材料是否准确，从而是否支持申请人的主张。

来自2020年的技术人员 ”，该数据并非针对其拟从事事业的地理区域，也未与其拟从事的广播节目制作与生产这一具体培训领域明确相关。

由于记录中的文件未能按照Dhanasar先例决定第一要件的要求确立其拟从事事业的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。4

III. 结论

由于申请人未能证明拟从事事业具有国家重要性，她未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件。我们认定她未能确立其符合国家利益豁免的资格，或否则在自由裁量权上应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。

4 当另一独立理由已足以处理上诉时，无需分析任何其余独立理由。因此，我们拒绝审理她是否符合Dhanasar框架下的第二和第三要件。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（认定当另一独立问题已足以处理上诉时无需分析额外理由）；另见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（当申请人否则不符合资格时，拒绝在上诉中审理替代性问题）。