APR052023_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：25611074 日期：2023年4月5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）

申请人是一名人力资源专家，寻求作为持有高级学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求豁免附属于该 EB-2 移民分类的工作邀请要求。参见《移民与国籍法》（该法）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，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，但她未能证明豁免所要求的工作邀请、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)。本办公室对本案中的问题重新审查（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。

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、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。

一旦申请人证明其符合作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格，其随后必须证明其值得获得对工作邀请要求的酌定豁免，即“ 符合国家利益 ”。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。虽然法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，但 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (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）可作为酌定事项 [1] 授予国家利益豁免，前提是申请人证明：

[1] 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌定性质）。

- 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，能够推进拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于外籍人士拟从事的具体事业。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外籍人士。为确定其是否处于有利地位能够推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：该个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；为实现拟议事业所取得的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id. at 890。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估如下因素：鉴于该外籍人士资格的性质或拟议事业的性质，该外籍人士获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外籍人士的贡献中受益；以及对该外籍人士贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。Id. at 890-91。

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的资格。有待确定的剩余问题是，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。

申请人在表格 I-140 上最初声明其拟从事的雇佣为“ 人力资源专家 ”，并提交了“ 职业计划与陈述 ”，其中对其拟议事业描述如下：

我拟运用我在15年职业生涯中所积累的技能和知识，为需要改进其招聘和职位安置做法以及保持其劳动力稳定性的美国组织和企业担任人力资源专家。

申请人补充道，“ 此外，我希望继续以我的技能和专长帮助他人，并启动一个非营利项目以帮助人们 ”，以及“ [另]一方面，我想建立我的

私人执业，并联系公司，看他们是否需要我的人力资源技能来帮助他们填补职位空缺，并更好地帮助他们自己的专业人员成为晋升的优秀候选人。”申请人对拟议事业的最初描述除其继续为未指明的美国组织和企业担任人力资源专家的意图外，未提供任何其他细节。申请人也未包括任何关于启动非营利组织或私人执业以帮助个人获得工作或协助公司招聘做法的具体计划或证据。

审理主任的补充证据请求（RFE）要求提供进一步信息和证据，证明申请人符合 Dhanasar 框架的全部三项要件。作为回应，申请人提交了“最终陈述”，将其拟议事业修订如下：

我打算继续运用我通过十（10）余年作为人力资源专家的经验和服务所积累的专长和知识，在佛罗里达州创办一家人力资源公司，I I。该公司将专注于降低与美国工人历史上任期短相关的运营成本。它将处理人力资源、招聘服务和留任策略的各个方面，以减少美国公司的员工流失。

审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但不具有国家重要性，且她也不符合 Dhanasar 的第二和第三项要件。在上诉中，申请人主张审理主任未适用适当的举证标准，并且未对提交的证据给予“应有考虑”而有错误，具体包括申请人的商业计划和最终陈述、其在该领域工作的文件、推荐信和行业报告。

本程序的举证标准为优势证据，即申请人必须表明其所主张的为“更可能如此”或“很可能”真实。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑其质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡了其证据，以优势证据评估申请人的资格。

由于审理主任已认定申请人的拟议事业具有实质价值，本办公室将仅分析申请人的事业是否具有国家重要性。如果申请人不符合第一项要件，该证据即具有决定性，可认定申请人不符合国家利益豁免的资格，本办公室无需处理第二和第三项要件。经重新审查，本办公室认定申请人未能证明其事业满足 Dhanasar 第一项要件的国家重要性要素，具体如下所述。

申请人在上诉中主张，其通过此前提交的关于其在人力资源领域专长和经验的文件，以及讨论其作为人力资源专家的知识、技能和工作经验的支持信，证明了国家重要性。然而，这些文件涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转向该外籍人士”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是申请人拟从事的具体事业是否具有国家重要性

属于 Dhanasar 第一项要件的范畴。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室考察记录其工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。Id。

申请人的简历和推荐信仅涉及其作为人力资源专业人士过去对工作场所产生影响所取得的成就，并未涉及其所从事事业的“ 潜在预期影响 ”的国家重要性。例如，申请人前同事的一封信指出，申请人“ 不知疲倦地工作，使公司成为一个更好的工作场所 ”，并“ 为公司取得了真正积极的成果 ”。另一封同样来自同事的信指出，申请人“ 制定了一项重要的战略计划，为公司带来了相当大的改善 ”，并且“ [申请人的]制定、增强和改善公司整体绩效质量的战略……增强[了]公司内部的整体工作绩效。 ”我们认可申请人过去为其雇主提供了有价值的人力资源服务，但申请人未提供充分的信息和证据来证明其拟从事事业的预期影响达到了国家重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。

此外，这些信件并未表明申请人的拟从事事业将如Dhanasar案所设想的那样，实质性惠及美国商业行业和人力资源管理领域：“ 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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。 ”Id. 证据并未表明申请人的技能有别于或优于美国现有和正在使用的技能。

我们进一步注意到，申请人提交了一份专家意见，其中包含对申请人拟从事事业国家重要性的分析。该意见指出：“ 在巴西开展业务或计划开展业务的美国公司将受益于像[申请人]这样一位经验丰富的专业人士的专业知识和技能，其拥有对巴西管理行业的广泛了解。 ”然而，申请人既未在其“ 确定性陈述 ”中，也未在其“ 专业计划和陈述 ”中说明其拟从事事业包括美国与巴西公司之间的合作，或她积极瞄准在巴西开展业务或计划开展业务的美国公司。当意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，USCIS无需接受该意见，或可给予其较低权重。See Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817 (Comm'r 1988).

申请人进一步主张其拟从事事业具有国家重要性，依据是此前提交的行业报告和文章，这些报告和文章描述了人力资源管理在企业成功和存续中所发挥的重要作用。记录中还包括一份关于美国人力资源咨询行业的研究，该研究全面涵盖了行业概况、前景、生命周期、市场需求、成功因素、主要参与者及相关统计数据。在上诉中，申请人提供了更多文章，介绍由美国移民领导的成功企业。我们认可人力资源行业和职业的重要性，以及已成为成功企业家的移民所作出的重大贡献；然而，仅仅在一个重要领域工作不足以确立拟从事事业的国家重要性。相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。See

Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889. 在Dhanasar案中，我们指出“ 我们寻找 ” 拟从事事业的“ 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。 ” Id. 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实质性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。 ” Id. at 890.

申请人此前就其所从事人力资源工作或其公司的涟漪效应将如何积极影响美国经济作出了笼统的陈述，但所提交的行业报告和文章并未讨论任何具体归因于申请人拟从事事业的预计美国经济影响或就业创造。申请人在上诉中继续主张，其事业将促进就业创造、推动有效的商业咨询，并为美国公司提供“ 无与伦比的全方位人力资源和商业咨询 ”。申请人还重申了商业计划的五年预测，该预测估计工资为1700万美元，向政府缴纳税款为300万美元。然而，商业计划本身并未充分详述其财务和人员配置预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。2 除商业计划中的主张外，申请人也未提供佐证证据，证明其公司未来的人员配置水平和商业活动将在佛罗里达州或美国提供实质性经济利益。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010).

随后，申请人未证明其拟从事事业超出其未来客户或雇主的范围，从而以与国家重要性相称的水平影响该领域或任何其他行业或更广泛的美国经济。申请人所主张的经济利益取决于众多因素，且申请人未在其人力资源工作与所主张的结果之间提供充分直接的证据联系。

基于上述，我们认定申请人未确立拟从事事业的国家重要性，不符合Dhanasar框架的第一项要件。因此，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在第二项和第三项要件下资格的主张。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；see also 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）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未确立作为自由裁量事项获得国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为独立的替代裁判依据予以考量。

2 例如，商业计划包含一个“ 项目里程碑 ” 部分，该部分表明唯一已达成或正在进行的目标是“ 为所有者获得签证 ”，而其他任务如“ 公司注册 ”、“ 确定名称和品牌 ”、“ 公司银行账户 ” 和“ 初始投资存款 ” 的状态均为“ 暂停 ” 或“ 未开始 ”。

裁定：上诉被驳回。

6