APR092024_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：29686164 日期：2024年4月9日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名人力资源专家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于此EB-2移民类别的职位邀请要求。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士的归类资格，但她未能证明豁免所需职位邀请、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)。本办公室对此事项中的问题重新审查（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。

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 underlying EB-2 签证类别的资格，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。由于此类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

虽然法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立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]，对被归类为EB-2类别的申请人授予职位邀请、并因此劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体权衡，豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该非公民拟从事的具体事业。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重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该非公民。为确定该非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室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工作中的成功记录。未来活动的模型或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS可评估如下因素：鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该非公民获得职位邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设存在其他合格的美国工人，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公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。所考虑的每一项因素综合起来，必须表明总体权衡下豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

II. 分析

申请人拟通过其自己的咨询公司在美国担任人力资源专家。审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士的归类资格。尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟从事的事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

[1] 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本质上属于自由裁量）。

审理主任签发了补件通知（RFE），要求提供除其他事项外关于拟从事的事业将如何具有国家重要性的进一步证据。作为回应，申请人提供了额外文件，包括商业计划书、简历以及行业报告和文章。在否决申请时，审理主任认定，尽管申请人的拟从事事业具有实质价值，但申请人未能证明其事业的国家重要性。审理主任还认定，申请人未能证明其拟从事的事业具有更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力，以及将广泛增进社会福利或文化或艺术丰富。此外，审理主任认定，申请人未提供充分证据以确认其拟从事的事业是否将产生重大积极经济影响，特别是在 Dhanasar 所设想的經濟蕭條地區。Id. at 890。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地否决了申请并错误适用了法律。申请人进一步主张，审理主任未适用适当的举证标准，而是施加了更严格的标准。申请人还声称，审理主任未对其提交的证据给予“应有考虑”。她强调了为支持申请以及回应补件通知而提交的证据，以强调所提交证据的充分性，并主张她已提交充分证据证明其拟从事事业的国家重要性。

如前所述，第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该非公民拟从事的具体事业。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重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

记录显示，申请人的拟从事事业是在佛罗里达州经营一家人力资源咨询公司。她的目标是招聘、面试、雇用和培训员工和人员，此外还协助中小型公司满足其人力资源需求。申请人声称其拟从事的事业将带来超出其自身公司的利益，因为她专攻一个鲜有人具备所需知识和专业技能的细分领域。申请人进一步主张，她将能够通过提供对每家企业都至关重要的服务来影响美国所有企业。

申请人坚持认为其拟从事的事业具有国家重要性，因为它将对关键商业和业务活动产生“重大连锁反应”，并将服务于美国公司的业务发展和职能。申请人提交了推荐信，其中讨论了她的人力资源经验，包括协助运营员工、她作为商业心理学家的背景，以及她参与工人的规划、选拔和监督。申请人还提交了一封信函，表示有意雇用其公司提供行为培训。在其陈述中，申请人强调其在人力资源管理方面的经验，并声称她将通过运用其专业知识增加就业机会和薪资。

尽管个人的经验、资格、贡献和成就具有实质意义，但在 Dhanasar 第一项要件的语境下则属不当考量。申请人所声称的作为人力资源专家的丰富经验对 Dhanasar 第二项要件——个人是否处于有利地位以推进拟从事的事业——具有实质意义，但对第一项

Dhanasar第一项要件——某一具体、预期的拟议事业是否同时具备重大价值和国家级重要性。见同上，第888-91页。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家级重要性要求，我们考察记录该工作“潜在预期影响”的证据。尽管申请人声称其拟议事业具有国家级重要性，但她未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到了国家级重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定该申请人的教学活动未达到具有国家级重要性的水平，因为这些活动不会对其所在领域产生更广泛的影响。同上，第893页。在此，记录中未包含充分的佐证证据，以表明申请人作为人力资源专家经营其咨询业务的具体拟议工作在其领域内具有更广泛的影响、增进美国社会福利，或对该国产生达到国家级重要性水平的重大积极经济效应。

尽管我们认可申请人的主张及其为支持其申请而提交的证据，但我们认定申请人未能表明其拟议事业将足以使其利益超越其直接客户而延伸，从而在更广泛层面上增进社会福利，达到可表明国家级重要性的程度。

第一项要件着眼于拟议事业本身，而非申请人。同上。申请人必须证明其具体事业在Dhanasar第一项要件下具有国家级重要性。申请人未能表明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对美国产生其他重大积极经济效应。申请人的商业计划预计其公司将在第一年雇用九名员工，到第五年末雇用101名员工。此外，申请人的计划提供的总收入预测为第一年402,000美元至第五年1,680,000美元。然而，申请人未提交证据表明其事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济效应”水平。同上，第890页。具体而言，申请人未能证明其公司未来的员工规模和商业活动将在佛罗里达州或美国提供重大经济利益。

尽管申请人声称其帮助中小型公司管理人力资源需求的拟议事业将促进整体经济增长，但她未能证明其事业具有超越其公司客户的影响，从而在更广泛层面上增进社会福利，达到可表明国家级重要性的程度。在缺乏关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未表明申请人拟议事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济效应”水平。同上，第890页。

申请人援引行业报告和文章以强调商业发展专业人士在每家企业中发挥的关键作用，并强调其拟议事业的重要性。她主张这些文章证明了其拟议事业的国家级重要性，从而影响“全国性活动和商业生产力”。然而，记录未能确立该拟议事业将如何产生超越使申请人客户及其选择合作的企業受益的更广泛影响。如前所述，在

确定国家级重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性。相反，我们着眼于“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。在此，申请人未充分解释她将如何积极影响美国经济并创造直接和间接就业，以在广泛层面上推动美国经济达到国家级重要性水平。在没有证据预测可归因于申请人拟议事业的美国经济影响或就业创造的情况下，仅声称拟议事业对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平是不够的。同上，第890页。

在没有提供证据佐证的情况下，声称某项事业具有国家级重要性或 will 产生广泛影响是不够的。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

基于上述理由，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未能确立其拟议事业的第一项要件所要求具备的国家级重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决并非为达到其结果所必需的问题作出认定 ”）；另见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，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，我们认定她未能证明其符合资格或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。