AUG232021_07B5203 · 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：17571346 日期：2021年8月23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）

申请人是一名人力资源（HR）经理，寻求被归类为持有高等学位的专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此就业类“ EB-2 ”移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见该法第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）可酌情批准对所需工作邀请、从而对劳工证的豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但未能证明对所需工作邀请、从而对劳工证的豁免将符合国家利益。

在本程序中，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。经重新审查，我们将驳回上诉。

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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一递进框架：

(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……符合资格的移民，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，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合资格的移民，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，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免-

(i) 国家利益豁免。当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、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律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 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，在申请人已确立 EB-2 分类资格后，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性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议事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件关于实质性价值和国家级重要性，聚焦于该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。在确定拟议事业是否具有国家级重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育背景、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；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，总体权衡，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，该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；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该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。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来表明，总体权衡，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。2

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (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）。

该外国国民的贡献；以及该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。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来表明，总体权衡，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。2

二、分析

申请人的简历列出了1993年至2001年间在各领域的若干短期工作，并表明他于2001年5月至2018年12月期间在.....担任高级人力与招聘官。2019年3月，他开始在I I担任人力资源合作伙伴，该机构被描述为“ 一个……自由职业招聘专业人士网络 ”。他于2019年9月以B-2非移民访客身份进入美国。

A. underlying 移民分类的资格

审理主任依据 Dhanasar 国家利益豁免申请框架否决了该申请，但我们首先将处理与申请人 underlying 移民分类资格相关的门槛问题。

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格。我们不同意，理由如下。

1. 持有高等学位的专业人士

在初始提交中，申请人未说明其寻求被归类为具有商业特殊能力的个人还是持有高等学位的专业人士。其初始提交材料主要包括其简历；其在I--~....职位的职位描述；雇主的推荐信；以及各种文凭和培训证书的副本。

在补件通知（RFE）中，审理主任未加详述地表示，“ 提交的证据表明受益人符合所请求分类（E21）的资格。 ”在RFE的其他部分，审理主任表示申请人“ 寻求作为持有高等学位的专业人士的移民分类。 ”在否决通知中，审理主任表示：“ 申请人持有工商管理硕士[学位]。他通过持有高等学位符合 underlying 分类。 ”

然而，审理主任的分析不完整，原因有二。第一，申请人必须证明其外国学位——在本案中为埃及._I--~~------~的“ 工商管理硕士 ”学位——等同于美国高等学位。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。记录中不包含学历评估或其他证明必要等同性的书面证据。

第二，申请人不仅必须持有高等学位，还必须属于专业人士。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 将专业定义为该法第 101(a)(32)条所列职业之一（建筑师、工程师、律师、医师、外科医生和教师），以及任何以美国学士学位或其外国同等学历为进入该职业最低要求的职业。在本案中，申请人最早声称的大学学位是2006年获得的财务与商业研究学士学位。由于I 于2001年聘用申请人为高级人力与招聘官，即在其获得该学位约五年前，我们必须认定学士学位并非进入该职业的最低要求。

2 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

该法第101(a)(32)条所列职业之一（建筑师、工程师、律师、医师、外科医生和教师），以及任何以美国学士学位或其外国同等学历为进入该职业最低要求的职业。在本案中，申请人最早声称的大学学位是2006年获得的财务与商业研究学士学位。由于I 于2001年聘用申请人为高级人力与招聘官，即在其获得该学位约五年前，我们必须认定学士学位并非进入该职业的最低要求。

关于申请人（Petitioner）在美国的预期就业，申请人仅提供了关于其拟从事职业的一般且相互矛盾的信息。他自称“ 人力资源经理 ”，这是一个具体的职位名称。某一特定职位可能设有最低学历要求。但他同时表示自己也可能选择以自由职业者身份工作。（如下文进一步讨论，申请人在上诉时称其打算经营自己的劳务派遣公司。）目前并不明显存在任何机制可阻止无学士学位的个人从事此类自由职业工作。因此，该信息不足以证明申请人寻求在某一专业领域就业。

基于上述理由，我们撤回审理主任关于申请人符合持有高级学位的专业人员类别成员的认定。

2. 特殊能力

在上诉中，申请人称“ USCIS已接受[其]关于其为‘ 特殊能力外国人 ’的证明，因此无需进一步论述此点。 ”记录不支持该主张。如上所述，申请人最初并未明确其寻求哪一EB-2类别，且审理主任在最低限度讨论该问题时，将申请人称为持有高级学位的专业人员类别成员。从未有任何认定表明申请人符合特殊能力个人的资格。

此外，在本程序的任何阶段，申请人均未就商业领域的特殊能力提出具体主张，也未说明记录如何支持该主张。由于举证责任在于申请人证明其资格，且我们将因其他理由驳回上诉，我们不会在上诉阶段对特殊能力进行初次认定。

下文我们将依据Dhanasar框架讨论申请人的国家利益主张。审理主任认定申请人未充分描述拟议事业，且未满足Dhanasar三要件中的任何一项。

B. 拟议事业的性质

在申请中，申请人称其寻求以“ 人力资源经理 ”身份就业，将“ 管理和实施各项人力资源活动（组织设计、JA、招聘等），以高效满足短期和长期人员配置需求，按照[已隐去]的战略、目标和标准管理组织发展的执行。 ”提及[已隐去]暗示申请人寻求在该处就业，但记录未显示[已隐去]寻求在美国雇用他，也未显示[已隐去]在美国有任何运营。

在补证通知（RFE）中，审理主任阐述了Dhanasar框架，并要求申请人“ 提交[其]拟议事业的详细描述 ”，因为初始提交材料“ 未表明受益人拟从事的具体事业 ”。申请人的回复包括一份五页的陈述，讨论了其过往经历，但除称其寻求继续从事人力资源工作外，几乎未提供关于其拟议事业的细节。在陈述中标题为“ 承诺与未来计划 ”的一节中，申请人称其已开始修读课程以熟悉美国商业惯例，且其“ 财务状况非常稳定 ”。

在陈述的其他部分，申请人称其工作“ 可能包括 ”若干所列职责中的“ 部分或全部 ”，包括“ 人力规划 ”、“ 招聘、甄选与入职 ”以及“ 培训与发展 ”。申请人主张其“ 可以作为……组织的人力资源管理人员之一或作为提供自由职业服务的外部顾问为组织服务 ”。这一开放式主张列出的是潜在选项而非具体的拟议事业。申请人对补证通知的回复陈述未提及[已隐去]——其此前曾通过该机构在卡塔尔从事自由职业人力资源工作——也未提及任何其他执行类似职能的具名组织。

上述信息表明，在上诉之前，申请人仅陈述了以某种身份在人力资源领域工作的一般意向，但未明确具体的拟议事业。

在拒绝通知中，审理主任称：“ 申请人的初始证据未表明具体事业。在回复补证通知时，受益人表示其将担任[一名]人力资源认证专业人员，但这是对个人的描述[原文如此]，而非对事业的描述。 ”

在上诉中，申请人主张审理主任将其称为“ 人力资源认证专业人员 ”而非“ 人力资源经理 ”有误。申请人未解释该术语的使用如何可能影响决定的結果并造成不利。此外，在其对补证通知的回复中，申请人多次自称“ 一名人力资源认证专业人员 ”和“ 一名人力资源认证专业人员 ”。

申请人称其提供了详细的就业经历，该经历“ 清楚地描述了作为人力资源专业人员/经理工作的事业，这是其在海外拥有超过20年经验的领域 ”。在上诉之前，申请人明确了其领域，但未明确Dhanasar所要求的“ 具体事业 ”。见同上第889页。

在上诉中，申请人称其不会“ 仅作为雇员受雇 ”，且其“ 于2020年11月21日注册了自己的公司……以便开始在美国经营自己的劳务派遣公司 ”。该注册发生在申请被拒前六天，即在申请人回复补证通知之后。申请人还提交了新公司商业计划的副本，该计划日期为上诉提交后三周。因此，在拒绝决定作出时，记录中没有任何关于该公司的信息可供审理主任考虑。如上所述，补证通知回复仅包含模糊推测，即申请人可能选择作为“ 提供自由职业服务的外部顾问 ”工作，同时在同一句中承认其也可能寻求在未具名雇主的“ 人力资源管理人员 ”中任职。

申请人援引AAO实践手册第3.8(b)章，该章规定“ [AAO]将在上诉中接受新证据 ”。申请人还请求给予一定程度的考量，因其声称最初依赖一名第三方准备人，而该人在申请人收到补证通知后证明不予配合。然而，上诉的目的是确立 underlying 决定中的事实或法律错误。见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。关于新设立公司的新信息并不能确立任何此类错误。

我们同意审理主任的意见，即根据决定作出时审理主任可获得的信息，申请人已明确其拟从事的就业领域，但未明确具体的拟议事业。这一区分意义重大，因为Dhanasar并未明示或默示地为整个领域、职业或专业创设一揽子豁免。如果拟议事业仅是对个人拟从事职业的陈述并附有该职业固有职责的描述，则该个人实质上是在寻求基于职业性质的豁免。

C. 拟议事业的重大价值和国家重要性

审理主任认定，在没有“ 拟议事业的详细描述……的情况下，USCIS无法确定受益人的事业同时具有重大价值和国家重要性。 ”我们将在此聚焦于“ 国家重要性 ”要件。

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，我们聚焦于“ 外国人拟从事的具体事业 ”。见Dhanasar，26 I&N Dec.第889页。我们进一步指出，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，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，“ 一项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上第890页。

在其补证通知回复中，申请人称：“ 人力资源专业人员是战略决策过程中的重要伙伴，没有正常运作的人力资源部门，公司将无法实现高水平的效率和劳动力管理。 ”该主张涉及人力资源专家的集体重要性，但未解释其本人的工作具体如何具有国家重要性。

申请人在其补证通知回复中还列出了其将承担的具体任务，如“ 人力规划 ”和“ 招聘预算 ”。他解释了这些任务将如何惠及其雇主或客户，但未解释其更广泛的影响。对某一特定公司或组织的重要性不一定转化为国家重要性。

在上诉中，申请人称“ 人力资源通过吸引、雇用和留住合适人员影响公司…… ”。关于人力资源管理重要性的一般性主张依赖于该领域所有从业人员的集体、总体影响，而每个从业人员仅直接影响一个雇主或少量客户。

申请人还主张，“许多公司很难找到比他更合格的人”，因为“很少有HR专业人士像他一样拥有为国际组织招聘的丰富经验”。申请人未解释这些主张如何表明其作为HR经理的未来个人工作具有国家重要性。正如我们在Dhanasar案中所指出的：

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规将“特殊能力”定义为在某一特定努力领域中“显著高于通常所遇水平的专业知识程度”。根据法规，具有特殊能力的个人通常须满足职位邀请/劳工证要求；他们并不因其特殊能力而获得豁免。因此，无论某一申请人寻求被归类为具有特殊能力的个人，还是被归类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业知识程度显著高于其专业领域中通常所遇水平而获得豁免资格。

同上，第886页注3。

基于上述理由，我们认定申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。由于该问题本身即决定上诉结果，我们保留Dhanasar框架其余各项要件不予审查。3

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，我们认定其未能作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。我们还认定申请人未就其 underlying 移民分类履行举证责任。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。

3 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和行政机关无须对作出决定对结果并非必要的问题作出认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。