DEC112023_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：28963191 日期：2023年12月11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经理，寻求被归类为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人员。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于此EB-2移民类别的职位邀请要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益的情况下，可以行使裁量权批准此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合特殊能力人员的分类资格，但申请人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进行重新审查（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，即作为持有高级学位的专业人士成员，或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。由于此分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

虽然法规和相關条例均未定义“ 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，在申请人确立 EB-2 分类资格后，USCIS 可作为裁量事项批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质

价值和国家级重要性；(2) 该非公民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家级重要性，侧重于该非公民拟从事的具体事业。事业的实质价值可在商业、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级重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。关于此三项要件的详细阐述，参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

II. 分析

审理主任认定申请人符合特殊能力人员的资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，申请人未能证明豁免职位邀请要求具有正当理由。

申请人将事业描述为一项计划，“ 在美国担任人力资源顾问，特别关注和强调战略人力资源规划、内部咨询、劳动与工会关系、人事管理、培训和组织发展等领域。 ”申请人还声称她“ 打算成立一家咨询公司，创造就业机会，并为国家增长做出贡献。 ”然而，申请人未详细说明其咨询公司将运营的地点、她打算为其公司雇用的员工人数、她将支付给这些工人的工资，以及有关其拟从事事业的其他细节。申请人进一步表示，她将“ 通过活动、培训以及对全美可能致力于相同或相关专业技艺的年轻人和成年人的影响，分享其广博的知识和影响力。 ”申请人还引用了有关人力资源咨询的概括性信息。

审理主任承认申请人提供了有关人力资源咨询及其资格的概括性信息。然而，审理主任指出，“ 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，或以其他方式提供实质性的积极经济影响。 ”审理主任还指出，记录未能确立拟从事的事业将具有“ 更广泛的影响，或在特定领域内具有国家或全球影响 ”，并引用了 Dhanasar。参见 id. at 889-90。审理主任得出结论，“ 申请人未能证明拟从事的事业具有国家级重要性。 ”审理主任进一步指出，“ 记录确立申请人满足了第二项 [Dhanasar] 要件 ”，但未满足第一项和第三项要件，而未具体论述拟从事的事业是否具有实质价值，而这也是 Dhanasar 第一项要件所要求的。参见 id. at 889-91。

在上诉中，申请人声称“ 初始申请和[证据请求（RFE）答复]中提供了大量证据，证明申请人的拟从事事业陈述正确且具有国家级重要性。 ”申请人还重申了记录中有关人力资源咨询总体情况的各种出版物的信息。申请人将审理主任的 RFE 描述为“ 承认申请人提交了各种文章以

显示国家级重要性，但随后要求提供证明该事业国家级重要性的文件证据，从而暗示 [RFE] 本身所承认的各种文章并未显示该事业的实质价值。”

在确定国家级重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家级重要性，本办公室侧重于“ 该[非公民]拟从事的具体事业 ”。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar 提供了可能具有第一项要件所要求的国家级重要性的事业的例子，即“ 在特定领域内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产生的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 雇用美国工人的重大潜力，或在经济萧条地区具有其他实质性积极经济影响 ”。Id. at 889-90。

与申请人在上诉中的主张相反，审理主任的 RFE 并未“ 承认申请人提交了各种文章以显示国家级重要性 ”。相反，审理主任的 RFE 承认申请人“ 提交了[行]业报告和文章，以确立对人力资源顾问的增长和需求 ”。审理主任指出，“ 提交的证据可能显示美国需要更多人力资源顾问；然而，已有劳工证程序来解决领域内的短缺问题。 ”审理主任解释说，“ 仅仅在存在短缺的领域工作，不足以显示[申请人]拟从事的事业具有预期的国家影响。 ”因此，审理主任在相关部分要求提供“ 支持[申]请人陈述并确立该事业国家级重要性的文件证据 ”，因为最初为支持表格 I-140（外籍工人移民申请）而提交的证据未满足该要求。

如上所述，在确定国家级重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家级重要性，本办公室侧重于“ 该[非公民]拟从事的具体事业 ”。参见 id. at 889。记录中有关人力资源咨询总体情况的各种出版物并未讨论申请人、申请人拟从事的具体事业，以及该具体事业如何可能具有“ 在特定领域内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产生的影响 ”，或更广泛的影响，例如“ 雇用美国工人的重大潜力或……其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。由于记录中有关人力资源咨询总体情况的各种出版物并未涉及申请人、其具体拟从事的事业，以及该事业如何可能具有国家级重要性，因此它们对于确定拟从事的事业是否可能具有国家级重要性无关紧要。

申请人拟议的创立并经营一家人力资源咨询公司的活动似乎有利于申请人本人（作为该咨询公司的所有者和经营者）以及那些将请求并获得其咨询服务的潜在客户。然而，记录并未确立该拟议活动如何可能具有国家重要性。尽管申请人声称其咨询公司将“ 创造就业 ”，但记录并未确立申请人的咨询公司将在何处运营、其公司将雇用多少工人、她将向雇员支付多少工资，以及其他可能确立该拟议活动如何可能具有“ 雇用美国工人或……其他重大积极

经济影响的重大潜力，尤其是在经济萧条地区”的信息。同上。同样，记录并未确立申请人公司的客户将在何处运营、这些客户因申请人公司的人力资源咨询服务将雇用多少工人、申请人公司的客户将向这些工人支付多少工资，以及其他可能确立该拟议活动可能具有的间接经济利益的信息。见同上。尽管申请人声称她将通过提供咨询服务、培训和一般性的“活动”来分享其人力资源知识，但记录并未确立申请人向未指明的客户、受训人员和其他受众分享的知识如何在人力资源领域内可能具有那种国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响，正如Dhanasar案所设想的那样。见同上。

总之，我们已审查了全部记录；然而，申请人并未确立该拟议活动具有国家重要性，正如Dhanasar第一项要件所要求的那样；因此，她不符合国家利益豁免的资格。我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件的意见。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定所不需要的问题作出“纯粹咨询性的认定”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

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，我们认定申请人未能确立作为自由裁量事项的国家利益豁免资格，或在其他方面不应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。