DEC272023_02B5203 · 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：28559922 日期：2023年12月27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（国家利益豁免）

申请人是一名人力资源和营销传播专家，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》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免此EB-2移民分类所附带的职位邀请要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。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。

德克萨斯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分类资格，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。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 underlying 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。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。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士之外国人或具有特殊能力之外国人。—

(A) 一般规定。— 签证应提供给……合格移民，其属于持有高级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，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(B) 职位邀请豁免—

(i) 国家利益豁免。……[T]司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外籍人士的科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

高级学位是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该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

专业定义为该法第101(a)(32)条所列的职业，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。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

如果申请人证明符合 underlying EB-2 分类的资格，则其必须随后证明其值得“ 符合国家利益 ”的职位邀请要求的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 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之框架。2 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）可作为自由裁量事项3授予国家利益豁免，如果申请人证明：(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) 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，实质性价值和国家重要性，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

1 专业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。该法第101(a)(32)条。

2 在宣布这一新框架时，本办公室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) (NYSDOT)。

3 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本质上属自由裁量）。

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未来影响。

二、分析

申请人拟通过其公司[已隐去]在美国担任人力资源和营销传播专家。审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。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，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。

本办公室审查了全部记录并考虑了申请人的国家利益豁免资格。在否决申请的决定中，审理主任承认申请人的拟从事事业具有实质性价值，但认定申请人未能证明其拟从事事业的国家重要性。审理主任还认定，申请人未能证明其处于有利地位以推进拟从事的事业，且权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。审理主任还指出，申请人未能证明其事业有可能产生“ 对该整体领域的更广泛影响，以确立其国家重要性……超出其公司范围而对领域产生更广泛影响 ”。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定存在法律和事实错误。例如，申请人主张审理主任任意且反复无常地忽视了行业专家的意见，该意见强调了申请人拟从事事业的国家重要性。申请人还强调了为支持申请以及回应审理主任的证据请求（RFE）而提交的证据，以强调所提交证据的充分性。

申请人在其个人陈述中表示，“ 通过我的公司，我为在营销、传播和教育领域运营的美国中小型公司提供与人力资源和社会/组织传播领域相关的定制分析和项目管理服务……[作]为一名人力资源营销传播专家，我专注于每家公司的行政事务，包括人员培训、评估和员工发展。 ”
申请人还提交了一份商业计划书，其中她解释道，“ [已隐去]主要面向商业客户、新创业者和其他相关方。公司专注于佛罗里达州西南部，目的是逐步扩展业务以覆盖整个州。 ”此外，商业计划书还包含财务预测和预估、人员计划以及对申请人工作经验的讨论。关于未来人员配置，申请人的商业计划书预计[已隐去]将在第五年末前雇用八名员工。此外，申请人的计划提供的销售预测从第一年的202,720美元到第五年的547,254美元。

申请人还提供了V-L-博士和K-W-博士的专家意见信，4 V-L-博士是某学院市场营销学副教授，K-W-博士是某学院定量管理学副教授。V-L-博士和K-W-博士主张申请人的工作具有国家重要性。具体而言，V-L-博士指出，申请人“专攻组织沟通，在人力资源管理方面拥有深厚的知识。她的工作有需求，在人力资源领域具有国家重要性。通过她作为人力资源总监的卓越经验记录，她已证明自己完全有能力且处于有利地位，能够推进拟议的事业，即将其领域的专业知识和技能应用于增强美国的企业的实力。”

同样，K-W-博士主张，申请人“将作为某公司的共同所有人，为国家提供女性企业的优势。有充分理由认为，企业家是社会中最前卫、最发人深省的成员之一。”
申请人还提交了一封来自某公司的继续雇佣意向书，该公司表示，他们聘请申请人和她公司的服务，以提供沟通策略和组织发展，从而改善其劳动实践和内部管理结构。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。此外，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“外国人拟从事的具体事业”。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“更广泛影响”，并且“[一项]事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。”Id.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影响的事业，例如，特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录申请人工作“潜在预期影响”的证据。虽然申请人的陈述反映了她打算通过其公司在美国担任人力资源和营销传播专家的意图，但申请人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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。

尽管我们认可申请人的主张及其在上诉中提交的证据，但我们认定申请人未能证明其拟议事业将足以超越其员工和公司客户，在更广泛的范围内增强社会福利，从而表明具有国家重要性。

4 为保护个人身份，姓名已隐去。

第一项要点的焦点是拟议事业本身，而不是请愿人。Id.申请人必须证明其具体事业在Dhanasar第一项要点下具有国家重要性。申请人未能证明她拟从事的具体事业具有显著潜力雇用美国工人或以其他方式为美国提供重大积极经济影响。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。虽然申请人声称其公司具有增长潜力，但她未提供证据表明其事业对区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。此外，尽管申请人主张其事业将“ 在美国创造就业机会 ”，但她未提供足够证据证明其公司运营地区经济萧条、她将在该地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平、税收或商业活动为该地区或其人口提供重大经济利益。

申请人声称其拟议事业在美国“ 具有广泛影响 ”，通过“ 支持中小型企业提高其有效性、效率和绩效 ”。申请人进一步阐述，她一直“ 提供变革管理策略指导、制定沟通计划、解决变革阻力，并支持实施新举措或限制努力。 ”为进一步说明，申请人讨论了人力资源部门和担任管理职位的人力资源专业人员的好处，强调其事业将如何帮助促进健康的工作环境，使员工感到安全、被重视和得到适当支持，并将为全国企业的成功做出贡献。

尽管申请人声称她将创造就业机会并改善企业，但她提供的证据不支持这一结论。虽然她的事业可能直接影响特定公司（如某公司）的沟通策略和组织发展，但证据并未表明这些好处将如何达到整个人力资源管理/沟通领域，或产生如此广泛的影响以至于影响经济或创造大量就业机会。

我们认可人力资源领域很重要；然而，这不足以确立拟议事业的国家重要性。如前所述，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，我们关注“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。申请人未充分解释帮助雇用她的个别公司和客户将如何导致广泛影响达到国家重要性水平。例如，申请人未提供证据表明增加特定公司的盈利能力并使其扩张将影响GDP。在没有提供证据佐证的情况下声称事业具有国家重要性或 will 产生广泛影响是不够的。申请人必须用相关、有证明力和可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

基于上述原因，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要点。由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要点所要求的，

申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于此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所述第二和第三项要点下资格的上诉论点。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对结果不需要的问题作出认定”）；另见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本来就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点，我们认定她未能确立其有资格或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。基于上述原因，上诉将被驳回，每项原因均被视为独立的替代裁决依据。

命令：上诉被驳回。