FEB142024_04B5203 · 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：29734086 日期：2024年2月14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（国家利益豁免）

申请人是一名人力资源管理专业人士，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益的情况下，可以行使自由裁量权批准此项对所需工作邀请的豁免，从而豁免劳工证。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因而不能以国家利益为由获得对工作邀请和劳工证程序的豁免。此事现由我们审理上诉。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本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，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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上在该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人还必须证明其有资格获得对工作邀请要求的自由裁量豁免，即符合“ 国家利益 ”。

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。本法第101(a)(32)条。

本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，但Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar指出，如果申请人证明以下各项，USCIS可以作为自由裁量事项2批准国家利益豁免：

- 拟从事的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，能够推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

我们同意审理主任的认定，即申请人已证明其符合EB-2分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士。3 然而，审理主任认定申请人未能证明豁免所需工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。审理主任认定，根据Dhanasar第一项要件，申请人拟从事的事业界定不够充分，无法确立其国家重要性。此外，审理主任认定申请人未能证明其处于有利地位能够推进拟从事的事业，也未能证明权衡之下豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。基于以下理由，经重新审查，我们同意审理主任的认定，即没有充分证据证明批准劳工证豁免将符合美国的国家利益。

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于申请人拟从事的具体事业。一项事业的价值可以在多个领域得到体现，例如商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。在确定一项事业的国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外籍国民拟从事的具体事业”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。在此，申请人将其拟从事的事业描述为“……一名认证人力资源通才/专业人士……[怀有]意图，如果有机会，将我的知识、经验和技能带到美国。”4

2 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批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。
3 为证明其为高级学位专业人士，申请人提交了International Education Evaluations出具的教育评估，认定其人力资源管理执行工商管理硕士与家政学理学学士学位的组合等同于美国工商管理学士学位，主修人力资源管理。她还提供了完成这些学位的学历证书和成绩单副本。此外，记录中包含证明其在人力资源管理方面逐步提升经验的雇佣信函。尽管这些信函未明确说明她为这些雇主全职工作，但优势证据表明她作为人力资源经理在职责逐步提升的职位上受雇至少五年。因此，记录证明其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所定义的高级学位专业人士。
4 为简洁起见，我们不会列出所概述的“拟议角色和职责[,]”，但为本次决定之目的，我们已审阅这些内容以及记录中包含的所有其他文件和陈述。

审理主任发出了补件通知（RFE），指出缺乏充分证据证明拟从事事业的国家重要性，并指出根据Dhanasar，“ USCIS寻求拟从事事业的更广泛影响，且一项事业必须具有国家重要性……因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”5（内部标记省略）。作为回应，申请人提交了说明信、推荐信、简历、工资单、认证、奖项、表彰、“ 图片证据 ”和旅行记录。其说明信解释了她在人力资源管理领域的资历和职业亮点。七封推荐信大致描述了她们如何认识她、认识多久，并赞扬她作为专业人士在人力资源管理领域具有的强大能力。部分信件还描述了其“ 出色的人际技能 ”，并推荐其获得美国永久居民身份。审理主任认定人力资源管理领域具有实质价值，但无论是她的个人陈述还是推荐信，均未确立其拟从事事业的更广泛影响，也未证明其事业将惠及除她本人及其未来雇主之外的任何人，而这正是Dhanasar第一项要件所要求的。

在上诉中，申请人就其拟从事事业的国家重要性提出了若干主张，理由是它将增强多元与包容、通过减少职场歧视促进社会凝聚力、加强组织文化、刺激经济增长、生产力和创新，并有助于国家的经济韧性、稳定和增长。她还主张，她将利用其在员工招聘与留任、员工发展以及培训与发展方面的专长来实现其中许多目标，这将带来“ 一支强大且技能娴熟的劳动力队伍 ”。此外，她主张，她在“ 人力资源政策制定和法律合规 ”方面的知识将符合国家利益，因为这将帮助组织应对复杂的地方、州和联邦法律与法规，以“ 维护最高道德标准、遵守劳动法，并为公平正义的社会作出贡献 ”。最后，她主张其事业将促进“ 组织内的道德领导和公平实践……[并]培养更强的企业社会责任意识[这将]有助于国家的福祉和可持续性 ”。申请人强调，该领域专家提供的推荐信证明“ 了解[她]的人信任[她]并相信[她]的能力…… ”，她认为这证明了她将在其领域产生重大影响。她解释说，如果她未能在美国获得就业机会，她将建立一家咨询公司，而这将有利于美国，因为她不会与美国公民或居民竞争就业。

5 我们注意到申请人陈述称，审理主任在补件通知（RFE）中错误描述，将其称为IT业务管理专家、将其领域称为电气工程，并称申请人的计划是专攻流程工程领域。我们也注意到申请人担忧这些错误可能导致其申请被拒。然而，经重新审查（de novo review），我们认定审理主任在RFE中的笔误不构成发回重审的理由，因为申请人的证据缺乏足够细节和佐证，无法依据Dhanasar所确立的标准认定其事业具有国家重要性。参见，例如，Clifton v. Holder, 598 F.3d 486, 494 (8th Cir. 2010)（引用Berte v. Ashcroft, 396 F.3d 993, 997 (8th Cir. 2005)）；另见Lee v. Holder, 765 F.3d 851, 855 (8th Cir. 2014)；Vargas v. Holder, 567 F.3d 387, 391 (8th Cir. 2009)（一般主张：若该问题不太可能改变结果，则无需发回重审）。此外，审理主任的最终决定并未包含相同的笔误或错误描述。

我们同意审理主任的认定，即就申请人的事业涉及人力资源管理而言，其具有实质价值。然而，由于申请人的RFE答复和上诉 heavily 依赖其学术资历、专业经验和成就来证明其拟议事业的国家重要性，她提供的证据不足以确立Dhanasar第一项要件。一般而言，与申请人资格、经验或教育资历相关的因素属于Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍人士本人 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是根据Dhanasar第一项要件，申请人拟从事的具体事业是否具有国家重要性。此外，为评估申请人拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。参见同上，第889页。

在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响该领域。同上，第893页。同样，在此案中，记录未证明申请人拟议事业将如Dhanasar所设想的那样实质性惠及人力资源管理领域。正如我们在Dhanasar案中所言，“ 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带来的影响。 ”同上。在本案中，缺乏其事业对人力资源管理领域产生更广泛影响的证据，申请人未能证明其潜在就业或拥有咨询公司会足以影响人力资源管理领域，以致其事业的潜在影响具有国家重要性。

申请人的陈述包含一个题为“ 拟议事业兼具实质价值和国家重要性 ”的部分，叙述其在多个专业岗位的经验。在该部分中，她将其专业岗位描述为“ 关键性 ”，并具体说明她在这些岗位中履行的职责。她还将其雇主描述为“ [巴基斯坦]最大的私营组织之一 ”。虽然我们注意到此信息，但如上所述，她的专业经验涉及Dhanasar第二项要件，并不能说明或确立其事业的国家重要性。此外，她的陈述主张，随着新公司和组织成立并扩大运营，人力资源经理的就业预计将增长。虽然这可能是事实，但正如审理主任所指出的，重要的不是个人将从事的领域或职业的重要性，相反，第一项要件的焦点是“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。因此，某一领域或行业的潜在增长或某一特定领域或行业的劳动力短缺，通常与我们对事业是否具有国家重要性的分析无关。

在Dhanasar案中，我们指出，“ 一项事业若具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济影响，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。在此，申请人未提供佐证证据支持其主张，即其事业将对经济产生足够有意义的影响，从而认定其事业具有国家重要性。申请人必须用相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。她未能这样做，因为她未证明其拟议事业超出其潜在就业或其未来客户（若其事业为私营咨询公司）的范围，从而在与国家重要性相称的水平上更广泛地影响美国经济和人力资源领域

除一般性主张外，她未证明其拟从事的工作提供有助于其行业进步的原创创新，或对其领域具有其他更广泛影响。此外，申请人未在其拟议事业与她声称将由此产生的经济和社会结果之间提供足够直接的证据联系。

由于记录中的文件不足以确立申请人拟议事业的国家重要性，她未能证明符合国家利益豁免的资格。此外，由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其根据第二项和第三项要件符合资格的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对结果所不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 otherwise 不符合资格时，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，她未能证明作为自由裁量事项符合国家利益豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。