JUL052024_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：31284756 日期：2024年7月5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专家，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

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要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。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。

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员。该法第203(b)(2)(B)(i)条。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作要求符合国家利益。

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) 中为审理国家利益豁免申请设定了框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项[1]，对EB-2类别申请人授予工作邀请、并因此授予劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明

[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裁量性质）。

（1）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议事业；以及（3）权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于非公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议事业转向非公民本人。为确定该非公民是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室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，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。USCIS可评估以下因素：鉴于非公民的资格性质或拟议事业的性质，非公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。所考虑的每项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

申请人拟通过其公司 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资格。尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作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议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

在否决申请的决定中，审理主任认可申请人的拟议事业具有实质价值，且她处于有利地位以推进拟议事业。然而，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，也未能证明权衡之下豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定缺乏足够细节，也未对提交的证据进行实质性讨论。她进一步主张审理主任的决定未对强调申请人拟议事业国家重要性的证据给予“应有权重”。申请人请求本办公室对其上诉进行“细致审查”。尽管本办公室未逐一讨论每份证据，但已审查全部记录并考虑了申请人的国家利益豁免资格。

如前所述，第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于非公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，申请人的拟议事业是向美国中小型企业提供咨询服务，以创造和维持更好的工作环境。申请人还寻求创造安全和赋权的工作环境，使组织能够在COVID-19疫情后恢复运营，同时遵守严格的健康标准和职业安全与健康管理局的指南。

记录包括一份意见书、推荐信、表达有意获得申请人咨询服务的信函，以及与商业和职业福祉领域相关的行业报告和文章。意见书作者广泛讨论了申请人的教育背景和专业经验。作者称，申请人的拟议事业“包含一项具有国家重要性且属于国家利益主题的倡议”。作者还主张，申请人的拟议事业将通过创造安全和注重健康的工作环境、减轻政府责任以及减少政府在经济和教育问题上的支出来促进经济。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录申请人工作“潜在前瞻性影响”的证据。尽管申请人声称其拟议事业具有国家重要性，但申请人未提供充分信息和证据以证明其拟议事业的前瞻性影响达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 中，本办公室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其领域。Id. at 893。在此，记录未包含充分的佐证证据，以表明申请人的具体拟议事业在其领域具有更广泛的影响、增进美国社会福利，或对美国产生达到国家重要性水平的实质性积极经济影响。

申请人主张其拟议事业将刺激生产力、提高员工满意度并推动经济增长。尽管本办公室认可申请人的主张和提交的证据，但本办公室认定申请人未能表明其拟议事业的益处将充分延伸至其客户和她选择合作的公司之外，从而在更广泛范围内增进社会福利并体现国家重要性。

第一项要件聚焦于拟议事业本身，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重要性。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，或对美国具有其他实质性积极经济影响。具体而言，申请人未能证明其具体事业将带来美国的实质性经济利益。尽管申请人声称其事业将提升员工福祉和生产力，从而促进经济增长，但记录中没有佐证证据证明这些主张的合理性，以支持申请人的一般性主张。申请人未能证明其事业将具有Dhanasar所设想的更广泛影响。同上，第890页。

此外，申请人未能证明其事业的影响超出其选择合作的公司的个人范围，从而在广泛层面上影响美国经济并达到国家重要性的水平。申请人也未能证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对美国具有其他实质性积极经济影响。由于缺乏关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或创造就业的充分信息或证据，记录未表明申请人拟议事业对地区或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济影响”水平。同上，第890页。

申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为它影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项，或是国家倡议的主题。申请人进一步主张其拟议事业通过创造安全和注重健康的工作环境，在“社会经济格局中发挥突出作用”。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，我们聚焦于“外国人拟从事的具体事业”。同上，第889页。在此，申请人未能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，从而在广泛层面上推动美国经济达到国家重要性的水平。在没有证据表明申请人拟议事业可归因的美国经济影响或创造就业的情况下，仅声称拟议事业对美国地区或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济影响”水平是不够的。同上，第890页。

申请人还强调其在人力资源领域的学术背景和工作经验，以强调其拟议事业的国家重要性。尽管个人的经验、资格、贡献和成就是重要材料，但在Dhanasar第一项要件的背景下，这些材料被错误适用。申请人的教育背景和专业经验对Dhanasar第二项要件——个人是否处于有利地位推进拟议事业——是重要材料，但对Dhanasar第一项要件——具体、预期的拟议事业是否同时具有实质性价值和国家重要性——则不重要。见同上，第888-91页。

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证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题具有决定性

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)（“ 法院和机构无需对结果所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

由于申请人未能满足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国家利益豁免的资格，或经自由裁量后不应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代裁判依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。