JUL272021_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：17183295 日期：2021年7月27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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名人力资源专家，寻求第二优先移民分类，即作为持有高等学位的专业人士，以及针对此 EB-2 分类所附工作要求而申请国家利益豁免。参见《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，认定记录未能证明豁免该分类的工作要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

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基础 EB-2 签证分类的资格，即作为高等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。

该法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(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……合格移民，即属于持有高等学位或其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、文化或教育利益或美国福祉，且其服务在

科学、艺术、专业或商业领域由美国雇主寻求者。

(B) 工作要求的豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免第 (A) 项关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及有关规定均未界定“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，在确立 EB-2 资格后，审理人员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，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。1

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。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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟从事的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从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识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；实现拟从事事业的任何进展；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，权衡之下，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，审理人员可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟从事的事业，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

1 为证明豁免工作要求符合国家利益，申请人必须超越展示其在某一特定领域的专长。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的规定将“ 特殊能力 ”定义为“ 显著高于某一特定事业领域通常遇到的专长程度 ”。根据法规，具有特殊能力的个人一般须遵守工作要求/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作为具有特殊能力的个人分类，还是作为持有高等学位的专业人士分类，他们都必须超越证明其专长程度显著高于其专业领域通常遇到的专长程度，才能确立国家利益豁免的资格。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 886 n.3。

国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献中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表明，权衡之下，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

申请人此前曾担任人力资源专家，主要任职于[已隐去]在巴西，直至2015年。他提议将其人力资源方面的经验和专长提供给美国的一家公司，具体涉及全球流动、招聘、招募、福利、薪酬以及合同和人事管理领域。3 记录包括文凭和成绩单，显示他于1994年获得翻译和口译学士学位，并于1995年获得语言艺术执业学位，均来自[已隐去]巴西。此外，申请人提交了文凭和成绩单，表明他于2014年从[已隐去]获得工商管理硕士学位。此外，记录包括证明申请人作为[已隐去]人力资源专家超过30年经验的信件。虽然审理主任在其决定中未说明申请人是否符合 EB-2 移民签证分类的资格，但经审查我们认定其符合持有高等学位的专业人士资格。因此，上诉的唯一问题是其是否根据 Dhanasar 所设框架符合该分类工作要求的豁免资格。

A. 拟从事事业的实质性价值和国家重要性

如上所述，申请人拟从事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。申请人提交了人力资源管理协会（SHRM）和万宝盛华集团的材料，这些材料表明其拟从事的在招募、聘用和留住合格员工方面的事业对美国企业具有实质性价值。因此，我们同意审理主任的意见，即申请人的拟从事事业具有实质性价值。

为满足国家重要性要求，申请人必须证明其工作的“ 潜在前瞻性影响 ”。在其决定中，审理主任认定申请人拟从事事业的描述不够具体，而是更一般地涉及

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

3 上诉人在上诉中首次提交了一份陈述，表明其拟从事的事业将包括在I Florida地区为非营利组织提供志愿服务。该陈述未明确说明这是意图取代其此前所述的从事人力资源领域工作的事业，还是除从事人力资源专员工作之外另行提供志愿服务。然而，申请人不得为使其有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出实质性变更。参见 Matter of Izummi，22 I&N Dec. 169，176（Assoc. Comm'r 1998）。其还在书面论证意见中提交了新证据。然而，在如本案这样申请人已被通知证据存在缺陷并已获得对该缺陷作出回应的机会的情况下，AAO不会接受在上诉中首次提供的证据。Matter of Soriano，19 I&N Dec. 764（BIA 1988）；Matter of Obaigbena，19 I&N Dec. 533（BIA 1988）。审理主任的证据请求明确要求提供关于申请人拟从事事业的国家重要性的进一步信息。因此，我们将不考虑对申请人拟从事事业的这一新增（或变更）内容，也不考虑在上诉中提交的新证据。

人力资源专员职业。在上诉中，申请人继续列举人力资源工作的一般性益处，并作出宽泛的陈述，如“合格的员工具有更高的生产力和更低的流失率”、“快速增长的美国组织更有可能在全球市场运营”以及“在美国本土增长的公司在该国创造更多就业机会并积极促进美国经济”。但这些潜在的广泛益处均未与其所提议的任何具体活动直接关联。

此外，审理主任指出，申请人未能证明其为单一、未指明的雇主所做的工作会在人力资源领域产生国家甚至全球影响，因为其事业的效果将仅限于该公司及其员工。在其上诉书面论证意见中，申请人主张其事业“能够产生实质性的积极影响，因为其活动具有涟漪效应”。然而，在论述该框架第一要件中的国家重要性时，Dhanasar裁决规定重点在于所提议的具体事业。因此，在确定申请人的活动是否具有国家重要性时，我们不考量其活动的间接后果。申请人未提供证据支持其主张，即其作为人力资源专员为一个或多个雇主所做的工作会产生实质性积极影响，或会在这些雇主之外产生更广泛的影响。

审理主任还在其决定中指出，就申请人所述追求进一步培训和职业发展而言，这些活动将支持其事业而非对其国家重要性有所贡献。我们同意，并指出申请人未解释这些活动如何会在其本人之外对人力资源领域产生更广泛的影响。

基于上述所有理由，我们同意审理主任的结论，即申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因此其不符合Dhanasar框架第一要件的要求。

B. 申请人是否处于有利地位以推进其拟从事的事业

Dhanasar框架的第二要件将重点从拟从事的事业转向外籍国民，并在考量其是否处于有利地位以推进拟从事的事业时考虑多种因素。这些因素包括但不限于：个人的教育、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；实现拟从事事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

在本案中，申请人提供了其继续担任人力资源专员的教育资格证据、证明其完成该领域培训的证书，以及前同事出具的证明其在该职业拥有数十年经验的推荐信。这些信件描述了为其雇主完成的人力资源项目，包括涉及薪酬和福利流程、员工招聘以及国际员工 repatriation 的项目。来自.__ _____ __的第二封推荐信还指出，申请人在关于后一主题的会议上提交的一篇论文“为该组织和科学界留下了关键且前所未有的遗产”，但记录中未包含支持该论文在更广泛的人力资源领域具有影响力的证据。

虽然上述证据确实支持申请人具备继续在人力资源领域成功工作的资格，但这仅是Dhanasar裁决中提及的因素之一，在本案中与其他因素一并考量时并不具有决定性。正如审理主任在其决定中指出的，申请人推进其拟从事事业的计划仅包括其关于计划在美国为某雇主工作的陈述。其未指明具体领域、雇主类型或规模或行业，也未表明其将以其他方式从事人力资源活动。虽然寻求国家利益豁免的申请人是在请求豁免基础移民签证类别的职位offer要求，但本案中申请人的意向陈述不足以表明其有在美国推进其事业的计划或模式。此外，鉴于其在提交申请前三年多时间内未从事其拟从事事业的就业或追求任何其他活动，且缺乏任何实施其模糊计划的行动证据，申请人的意向陈述不仅不足以表明其对拟从事事业的投入，而且可信度显著降低。因此，我们同意审理主任的意见，并得出结论认为申请人未能证明其处于有利地位以在美国推进其拟从事的事业，不符合Dhanasar框架的第二要件。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架的第一或第二要件。因此，我们得出结论认为其未能证明其有资格或基于自由裁量权本应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，各项理由均作为独立的替代裁判依据予以考量。

命令：上诉被驳回。