MAR272023_03B5203 · 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：25691303 日期：2023年3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（国家利益豁免）

申请人是一名人力资源经理，寻求作为持有高级学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求豁免此 EB-2 分类所附的工作邀请要求。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，认定申请人未能证明豁免所需的工作邀请、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，即属于持有高级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，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请豁免——

(i) 国家利益豁免……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免 (A) 项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规包含以下相关定义：

高级学位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，加上至少五年专业领域的渐进工作经验，应视为等同于硕士学位。如果专业通常要求博士学位，则[个人]必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

此外，尽管法规和相關法规均未定义“ 国家利益 ”一词，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分析框架。1 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）可作为裁量事项2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及 (3) 总体而言，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，实质性价值和国家重要性，聚焦于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未来影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向外国国民。为确定其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、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；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

1 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)。
2 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于裁量性质）。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估以下因素：鉴于外国国民资格的性质或拟议事业，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，美国是否仍将从外国国民的贡献中受益；以及外国国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。在每种情况下，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

尽管审理主任的决定未涉及，但记录表明申请人符合作为持有高级学位的专业人士的资格。4 因此，上诉中需确定的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，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其符合 Dhanasar 分析框架第一项要件的资格。

第一项要件涉及具体拟议事业的实质性价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人最初提供了一份日期为2021年6月的“ 职业计划 ”，其中表明：

[申请人]拥有约13年经验，在巴西担任一家律师事务所的所有人……以及一家律师事务所的所有人/合伙人。[申请人]通过处理公司的法律、运营和行政事务，包括与人力资源管理 and 政策相关的事务，为位于……巴西的公司的成长做出了重大贡献。

[申请人]的事业是通过帮助美国各行业企业处理各种人力资源事务，包括实施提高员工包容性和多样性的政策，为这些企业做出贡献。此外，她的目标是促进进步和改善，因为美国已经制定了工作场所安全法律。

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人提交了其在巴西 Universidade I 获得法学学士学位的文凭副本。她还提交了一份学术评估报告，结论是上述学位等同于美国经认证学院或大学的学士学位的外国同等学位。此外，申请人提供了由其服务雇主出具的证明信，表明她在其专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进工作经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

未来，[申请人]计划创建自己的美国人力资源咨询公司以提供此类服务。初期，咨询服务将仅由她本人提供。长期——约5年——她将能够将其知识和经验传授给人力资源领域的其他专业人士……除咨询服务外，她计划让其公司提供培训和讲座，以提高员工对与工作环境相关的多个关键主题的认识。咨询服务将在客户所在地提供。[申请人]及其员工将走访各工作场所，了解他们在员工关系或一般人力资源方面可能遇到的困难。

针对审理主任的拒绝意向通知（NOID），申请人提交了一份日期为2020年11月的“ 个人计划 ”，其中表明：

[申请人]的事业是通过帮助美国各行业的企业处理各种行政和人力资源事务，包括实施提高员工包容性和多元化的政策，为这些企业作出贡献。

[申请人]的高级资质使她处于有利地位，能够从事其重要事业。她的行业知识、经验和行业技能将在为各行业运营的组织提供工商管理和人力资源服务方面发挥重要作用。

在上诉中，申请人主张，她作为人力资源经理的拟议事业将扩大多元、包容和公平倡议以及工伤保护项目在美国公司中的实施，而她“ 在巴西为公司提供劳动问题法律咨询的丰富经验 ”将带来“ 美国工人积极性的提高；美国工人生产力的增长；[以及]美国公司工作环境的改善 ”。审理主任认定，申请人证明了拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。基于下文所述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业的国家重要性方面。

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，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人提供了与人力资源经理一般职位及其在商业部门中的作用、工作场所多元化和包容性的重要性、小企业的重要性、冠状病毒对小企业的影响以及移民对美国经济的积极影响有关的证据。然而，申请人必须证明的是其具体拟议事业的国家重要性，而不是人力资源管理或公司中人力资源经理职位或她打算工作的广泛领域或行业的国家重要性。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻找拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ [一]项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，

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，at 890。

在整个记录中以及在上诉中，申请人强调其“丰富经验”、“广泛的教育背景和专业经验”以及“广泛的专业经验”。申请人在其领域的经验和能力涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外国人身上”。同上，at 890。此处的问题是，她拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。在上诉中，申请人重申她“提交了证据和详细描述，证明我的事业具有国家重要性和潜在预期影响，符合第一项要件。”具体而言，申请人强调了其同事 L[已隐去]和客户[已隐去]的推荐信、上述商业计划以及[已隐去]州立大学[已隐去]营销学副教授的专家意见。5 [已隐去]一名工作场所安全工程师，与申请人合作，为多个客户实施州职业健康医疗控制项目。[已隐去]聘请申请人担任其玻璃公司安全标准和事故预防的顾问。[已隐去]聘请申请人代表其窗户制造公司处理劳动法纠纷。上述支持信以及本决定未讨论的其他支持信详细说明了申请人在巴西此前担任劳动律师的有效性和技能，但未涉及她拟议事业的国家重要性。

同样，在就申请人拟议事业的国家重要性方面发表意见时，[已隐去]断言，“美国将从像[申请人]这样经验丰富的人力资源专家和法律顾问的专业知识和技能中受益匪浅，她在巴西的法律咨询和人力资源方面拥有广泛的知识和专长。”如前所述，申请人在其领域的知识、技能和经验涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外国人身上”。同上，at 890。此处的问题是，她拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。申请人未提供足够的信息和证据来佐证其主张，即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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，at 893。在此，申请人的计划和支持信未证明，例如，她的人力资源管理服务如何能够充分延伸到可能雇用她的企业之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响行业或美国经济。

5 在上诉中，申请人提交了[已隐去]的推荐信以及[已隐去]的另一封信。然而，我们不会在上诉中首次考虑该证据，因为它未在审理主任面前提交。参见 Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（规定如果“请愿人已被告知所需证据并获得合理机会在驳回前为其记录提供该证据，我们将不会为任何目的考虑上诉时提交的证据”，并且“我们将根据首席[已隐去]面前的程序记录裁决上诉”）；另参见 Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533 (BIA 1988)。

此外，申请人未证明她拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国提供重大积极经济影响。尽管申请人在上诉中强调，她的事业“ 具有为美国经济创造直接和间接就业机会的强大潜力 ”，因为“ [该未来企业打算在第五年末直接雇用8名工人 ”，但申请人的书面证据不支持其主张；[已隐去]未提及任何潜在就业人数，且他或申请人均未证明其拟议事业将如何影响失业水平，或详细说明对国家或地区的任何收入利益。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就业创造的足够信息或证据，记录未显示申请人的人力资源经理职位给美国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。同上，at 890。因此，申请人的拟议事业不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于记录中的文件未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，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据 Dhanasar 所述第二项和第三项要件对其资格作进一步分析将没有实际意义。6

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，我们认定她未证明其符合国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项 otherwise 应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

6 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需就其裁决结果所不需要的问题作出认定 ”）；另参见 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处理替代问题）。