NOV012023_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：28561596 日期：2023年11月1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领域的企业家，寻求就业第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）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（Director）驳回了该申请，认定尽管申请人符合高级学位专业人士的资格，但她未能证明豁免所要求的工作邀请（job offer）、从而豁免劳工证（labor certification）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，须以优势证据标准证明其资格。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（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。

I. 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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

“ 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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。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，应被视为等同于硕士学位。同上。

科学、艺术或商业领域的 “ 特殊能力 ” 指显著高于科学、艺术或商业领域通常所见的专业水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类（的证据）的文件。见8

C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。本办公室随后将进行最终实质审查（final merits determination），以决定证据整体是否表明他们被认可为具有显著高于该领域通常所见的专业水平。2

一旦申请人证明其符合作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格，他们随后必须证明其值得以“国家利益”为由裁量豁免工作要求（job offer requirement）。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“国家利益”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项3，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业（endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

II. 分析

A. EB-2签证分类

如上所述，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个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。审理主任认定申请人是持有高级学位的专业人士。然而，经重新审查，本办公室不同意。

申请人提供了其公共会计师职称的文凭副本以及来自Universidad~---------~的成绩单，显示她于2000年开始学业并于2002年完成，为期两年。4 然而，学士学位通常被认为需要四年教育。Matter of Shah, 17 I&N Dec. 244 (Comm'r 1977)。法规或部门规章中没有任何规定允许申请人以低于完整学士学位（加上该专业领域五年逐步提升的经验）的资格，依据该法第203(b)(2)条作为持有高级学位的专业人士取得资格。

1 如果此类证据不 readily 适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

2 USCIS 此前已确认这一两部分审理方法在具有特殊能力的个人情形中的适用性。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

3 See also Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

4 申请人未提交学历评估以证明其来自Universidad~I----~的文凭等同于美国经认证学院或大学的学士学位。

此外，本办公室注意到，尽管成绩单信笺上打印的信息清晰可辨，但信笺本身显得模糊且常常无法辨认，且成绩单第四页上的信息覆盖了部分信笺。这些问题引发了对成绩单真实性的疑问和关切。对申请人证据任何方面的怀疑可能削弱支持签证申请的其他证据的可靠性和充分性。申请人必须以独立、客观的证据解决这些不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)。

基于上述理由，申请人未能以优势证据标准证明其为持有高级学位的专业人士，本办公室撤回审理主任关于此问题的认定。

此外，本办公室注意到申请人最初声称其符合作为具有特殊能力的个人的EB-2分类资格。然而，审理主任未就是否申请人符合具有特殊能力的个人资格作出认定。由于案卷中的证据未能以优势证据标准证明申请人有资格或作为裁量事项值得获得国家利益豁免，本办公室将申请人是否符合作为具有特殊能力的个人的EB-2分类资格的问题留待日后如有需要时考虑。5

B. 国家利益豁免

申请人拟在德克萨斯州建立一家人力资源咨询服务企业。此外，申请人称其“ 客户将包括建筑工人和公司、中小型企业（SMEs）、以及希望在美国建立企业的外国企业家，还有个人和即将退休者。 ”

Dhanasar 分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。例如，与研究、纯科学和促进人类知识相关的事业可能符合条件。同上。

在其决定中，审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，本办公室同意。转向其事业的国家重要性，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业将对人力资源管理领域产生更广泛的影响。

在上诉中，申请人主张审理主任未能考虑其拟议事业的所有更广泛影响，如其商业计划、行业报告、文章和政府倡议所示。本办公室已审查所提交商业计划中的人员配置和收入预测，其预计公司将直接在五年内雇用20名全职员工，并且，

5 See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出其所需结果所不必要的问题作出认定 ”）；see also 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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

在此期间，累计支付超过900,000美元的工资并产生超过1百万美元的收入。商业计划使用经济政策研究所（Economy Policy Institute）发布的一个乘数，以显示该公司在运营第五年将产生83个间接就业岗位。然而，重要的是，这些就业和收入预测没有支持其依据的细节或关于将如何实现的解释，也未证明具有雇用美国工人或对区域或国家经济产生重大影响的显著潜力。具体而言，案卷不支持该行业直接创造20个额外全职岗位和83个间接岗位，或公司预期产生的收入，将具有与 Dhanasar 框架第一项要件的国家重要性要素相称的重大经济利益。

此外，商业计划强调申请人拥有超过10年的人力资源和财务管理经验，以确立其拟议事业的国家重要性。然而，申请人在以往职位中的专业知识和成功记录属于Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍人士本人 ”。Id. at 890。此处的问题在于，申请人是否已通过优势证据标准证明其拟议工作的国家重要性。

此外，申请人通过行业报告和文章强调了人力资源管理行业的重要性。我们同意人力资源领域很重要，且该领域的成功可能带来更多职业机会和经济优势。然而，在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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 ”。Id.。虽然申请人拟在重要行业或领域工作，但这并不必然足以确立具体拟议事业的国家重要性。无论如何，这些文章和报告并未讨论申请人拟议事业的任何具体细节或其达到国家重要性水平的预期影响。

在Dhanasar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其领域。Id. at 893。同样，申请人未能确立其提供人力资源咨询服务将如何充分超越其客户范围，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域。

我们还审查了市场营销领域一位大学副教授出具的专家意见信。作者讨论了申请人作为人力资源顾问的技能和能力，并推测其服务可能如何改善商业实践和提高公司生产力，但未就申请人拟议事业或其事 业影响将如何超越其将服务的公司提供任何有说服力的细节。此外，USCIS可自行裁量，将大学、专业组织或其他来源作为专家证词提交的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责就外籍人士的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信函并非资格的推定证据。Id., see also Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460

n.13 (BIA 2011)（讨论专家证词可能因相关性、可靠性和整体证明价值而被赋予的不同权重）。

由于申请人未确立符合Dhanasar检验第一项要件的资格，我们无需处理其在其余要件下的资格，并在此予以保留。6 举证责任在于申请人，须通过优势证据标准证明其符合所寻求福利的每项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-376。申请人在此未做到，因此，我们认定其未能作为裁量事项确立国家利益豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。

6 See id.