NOV292023_06B5203 · 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：28819098 日期：2023年11月29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顾问，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民类别相关的职位邀请要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准对所需职位邀请的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士的归类资格，但申请人未能证明豁免所需职位邀请、从而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)。我们对本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，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签证类别的资格，即作为持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。由于该类别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职位邀请要求符合国家利益。

虽然法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请框架。Dhanasar指出，在申请人确立EB-2类别资格后，USCIS可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质

价值和国家级重要性；(2) 该非公民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家级重要性，侧重于该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。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，我们考虑其潜在的前景影响。关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士的资格。尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，申请人未能证明豁免职位邀请要求具有正当理由。

最初，申请人将该事业描述为一项计划，“ 作为[人]力[资]源和[人]才[管]理[顾]问为其自己的美国公司工作，在那里她将实施她自己的项目……专注于酒店员工的管理。 ”她还表示，她的“ 事业旨在服务美国酒店业，该行业是因COVID-19疫情的毁灭性影响而遭受最严重损失的行业之一。 ”她补充说，她的“ 事业将有助于一个行业的复苏，该行业支付给美国人的工资和薪金达74 billion美元，支撑美国总计335 billion美元的劳动收入 ”，因为“ 酒店运营和客人消费支撑了8 million个美国就业岗位，其中包括4.5 million个直接就业岗位。 ”申请人提交了一份证据清单，在相关部分表明其初次提交材料中包含一份商业计划书。记录中与证据清单所引用证据编号相对应的文件，似乎是一份以英语以外语言撰写的PowerPoint演示文稿，附有经认证的翻译。翻译后的文件表明它是一份“ 培训项目 ”，而非商业计划书，并且它包含教学信息，而非商业计划书所应包含的那类经营业务计划。

针对审理主任的证据请求（RFE），申请人相关地提交了两份文件，标题分别为“ 拟从事事业声明 ”（日期为2023年1月）和一份未注明日期的“ 更新个人陈述 ”。然而，这两份文件似乎均不可靠或不充分。两份文件均以申请人打印的姓名结尾，紧接其前的是签名图像。然而，两幅签名图像似乎完全相同，模糊且像素化，浅灰色方框与各自页面其余部分的白色不匹配，且矩形方框似乎在上下边缘均裁剪了模糊、像素化图像的边缘。由于标题为“ 拟从事事业声明 ”和“ 更新个人陈述 ”的文件上所谓的签名似乎是模糊且像素化的签名图像，任何人均可使用文字处理软件将其附加到文件上，而非如文件所示由申请人签署，因此这些文件使人严重怀疑创建这些文件的个人是否为申请人，从而怀疑申请人是否表达了其中所含信息。该怀疑削弱了这些文件以及整个记录的可信度和充分性。参见Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591

(BIA 1988)（“ 对申请人证据任何方面产生的怀疑，当然可能导致对支持签证申请所提供其余证据的可信度和充分性进行重新评估。 ”）；另参见8 C.F.R. § 103.2(a)(2)（将实际提交文件上的“ 可接受签名 ”相关地描述为“ 手写的 ”签名）。

同样针对审理主任的RFE，申请人提交了一份书面论证意见，其中引用了“ 拟从事事业声明 ”和“ 更新个人陈述 ”。然而，由于这些文件似乎不可靠或不充分，申请人对这些文件及其所含信息的引用同样具有相应降低的可信度和充分性。

审理主任认定“ 申请人的拟从事事业……具有实质价值 ”。然而，审理主任认定，申请人“ 未能证明其拟从事事业的影响超出其当前雇主（或潜在雇主或自有公司）、其商业伙伴、联盟和/或客户/顾客以及其潜在同事/员工或工作场所，达到足以证明其事业具有国家级重要性的水平 ”，此为Dhanasar第一项要件所要求。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。审理主任进一步认定，记录不满足Dhanasar第二项和第三项要件。参见同上。

在上诉中，申请人重申，针对审理主任的RFE提交且上文讨论的标题为“ 拟从事事业声明 ”和“ 更新个人陈述 ”的文件证明拟从事事业具有国家级重要性。申请人还在上诉中表示，“ 初始申请中提供了大量证据，证明[原文如此]申请人的拟从事事业陈述正确且具有国家级重要性。 ”申请人在上诉中重申拟从事事业：

将有助于酒店业，该行业是因COVID-19疫情遭受最严重打击的行业之一，预计该行业达到疫情前[原文如此]水平的时间将晚于2023年，而另一方面，她的事业将有助于一个支付给美国人工资和薪金达740亿美元的行业的复苏。

申请人还在上诉中引用了记录中提供关于酒店业、就业、人力资源和美国经济的一般性信息的文件。

在确定国家级重要性时，相关问题并非个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家级重要性，我们侧重于“ 该[非公民]拟从事的具体事业 ”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有第一项要件所要求国家级重要性的事业示例，即“ 在特定领域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产生的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 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，特别是在经济萧条地区 ”。同上，at 889-90。

我们首先指出，针对审理主任的补件通知（RFE）而提交的题为“ 拟议事业说明 ”和“ 更新个人陈述 ”的文件，其可靠性和充分性因上述理由而受到削弱。见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591。此外，

这些文件所引发的疑问削弱了记录中其余证据的可靠性和充分性。见同上。

我们接下来指出，即使记录中的信息可被视为可靠和充分，申请人在上诉中援引的记录中的概括性信息，对于判定拟议事业是否可能具有国家重要性而言并不具有实质意义。如前所述，在判定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性。相反，为评估国家重要性，我们着眼于“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。由于记录中提供关于酒店业、就业、人力资源和美国经济的概括性信息的文件并未讨论申请人、她拟从事的具体事业，以及该拟议事业如何可能具有国家重要性，因此这些文件对于判定拟议事业是否可能具有国家重要性并不具有实质意义。见同上。与此相关，尽管申请人主张其事业将“ 促进 ”概括性的酒店业，并且尽管她提供了关于全行业经济估算的一般信息，但记录并未量化拟议事业将在多大程度上“ 促进 ”那些全行业经济估算。

记录表明，申请人拟创办一家酒店人力资源咨询公司并向酒店提供人力资源咨询服务这一拟议事业，可能使申请人（作为该咨询公司的所有者和经营者）、申请人可能向其提供咨询服务的潜在且未具名的客户，以及这些客户的员工和酒店客人受益。然而，记录并未表明申请人拟从事的具体事业具有国家重要性，而这正是 Dhanasar 第一项要件所要求的。见同上。如上所述，申请人认定为“ 商业计划 ”的文件实际上似乎是一份 PowerPoint 演示文稿，而记录中该文件的英文译本载有教学性信息，而非商业计划所应包含的那类经营业务计划。记录中也没有其他可靠、充分的证据表明经营拟议酒店人力资源咨询公司的计划，例如公司将在何地经营、申请人的公司将雇用多少员工（如有）、这些员工的工作场所，以及申请人的公司将支付给这些员工的工资等信息。与此相关，记录中不包含可靠、充分的证据表明该公司咨询客户将在何地经营、咨询客户因申请人的咨询服务将雇用多少员工（如有）、这些员工的工作场所，以及咨询公司的客户将支付给这些员工的工资。在没有更多可靠、充分信息的情况下，记录并未表明拟议事业如何可能具有更广泛的影响，例如“ 雇用美国工人的重大潜力或……其他实质性的积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。见同上 at 889-90。进而，尽管记录中包含关于申请人培训项目的教学性信息，但并未表明申请人拟从事的具体事业如何可能在某一特定领域内具有“ 国家甚至全球影响，例如某些改进的生产工艺或医学进步所带来的影响 ”。见同上 at 889。

总之，申请人未能证明拟议事业具有国家重要性，而这正是 Dhanasar 第一项要件所要求的；因此，她不符合国家利益豁免的资格。我们保留关于记录是否满足 Dhanasar 第二项或第三项要件的意见。

见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和行政机关无须对其裁决为达成结果所不必要的问题作出认定”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

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，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，或未能以自由裁量方式表明其理应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。