OCT182023_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：28446356 日期：2023年10月18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）

申请人是一名跨文化领导力专家，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或作为特殊能力个人。移民与国籍法（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求进行国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，授予此项对所需工作邀请、从而对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人有资格或另行在自由裁量上值得获得国家利益豁免。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（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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

高级学位是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。1 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，等同于硕士

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。

学位。同上。特殊能力是指在科学、艺术或商业方面显著高于通常所遇专业水平的专长程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业成员或作为具有特殊能力的个人具备资格，其随后必须证明有资格获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法或相关法规均未定义“ 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，USCIS 可作为自由裁量事项2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 分析

申请人拟作为跨文化领导力专家工作，已从巴西的 Universidadel [已隐去] 获得语言艺术教学证书头衔，并从佐治亚州的 [已隐去] 大学获得工商管理硕士学位。记录显示她曾在教育领域工作，且在提交申请时正在佐治亚州的 [已隐去] 大学工作，担任英语作为第二语言讲师以及兼任教授，教授商业和领导力课程。审理主任认定申请人已确立其作为持有高级学位的专业成员的资格。本办公室同意审理主任的认定。

然而，审理主任认定申请人未能证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。审理主任认定，虽然申请人证明拟议事业具有实质价值，但她未能证明拟议事业具有国家重要性，而这是 Dhanasar 第一项要件所要求的。对于 Dhanasar 第二项要件，审理主任认定记录已证明申请人处于有利地位以推进拟议事业。然而，审理主任认定记录未能证明权衡之下，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国，即 Dhanasar 第三项要件。经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。3

Dhanasar 分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于申请人拟从事的具体事业。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。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或专业的重要性；相反，本办公室聚焦于“

2 另见 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自由裁量性质）。
3 虽然本办公室可能未讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

外籍国民拟从事的具体事业。”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。

在其申请中及在对证据请求的答复中，律师解释了申请人的拟议事业，称：“ [申请人] 打算推进其作为[跨]文化[领]导力[专]家的职业生涯，并以此在美国为属于私营和公共部门的中小型企业开发、实施并提供咨询。”她打算协助美国公司“ 管理由不同文化、族裔、宗教和种族组成的多元化团队。”（强调省略）。在其职业计划中，申请人称她打算确保“ 公司在其产品中实现高水平生产和高品质标准，从而为许多不同行业带来财富并促进[美国]经济…… ”（强调省略）。她称：“ 我将把我精炼的技能组合应用于最现代的跨文化领导力策略和技术，以促进位于美国的组织实现指数级增长。”

在其对证据请求的答复中，申请人提供了证据以支持其作为跨文化领导力专家获得国家利益豁免的资格。然而，在答复中，申请人提交了标注为工作机会的打印件，其中包括英语作为第二语言讲师、兼任教职教师、葡萄牙语教师和教育内容分享者的职位。申请人未解释这些单独的工作机会与其在陈述中描述的作为美国企业跨文化领导力专家的拟议事业之间的相关性。这一点很重要，因为本办公室在 Dhanasar 中认定，申请人必须指明“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上。由于国家利益豁免的目的不是为申请人在美国求职提供便利，本办公室将决定限于申请中及申请人职业计划中所述的作为美国企业跨文化领导力专家的拟议事业。本办公室同意审理主任的认定，即申请人作为美国企业跨文化领导力专家的拟议事业具有实质价值。

然而，审理主任认定记录未能证明其拟议的就业活动有可能超越其潜在雇主的业务及其客户，从而以与国家重要性相称的水平影响其事业领域。因此，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，且她未满足 Dhanasar 框架的第一项要件。

申请人在上诉中主张审理主任的决定“ 在法律和事实两方面均有大量错误结论 ”。（强调省略）。经重新审查，本办公室认定记录未能证明申请人的拟议事业满足 Dhanasar 第一项要件的国家重要性要素，具体如下所述。

本程序的证明标准是优势证据，即申请人必须证明所主张的内容“ 更可能为真 ”或“ 很可能为真 ”。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡证据，以优势证据评估申请人的资格。

在上诉中，申请人强调其学术知识及超过16年的专业经验使其具备开展与其拟议事业相关活动并显示其具有国家重要性的资格。然而，申请人依赖其学术资历和专业经验来确立其拟议事业的国家重要性，这一做法是错误的。其学术资历和专业经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移至外籍人士 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题在于，申请人拟开展的具体事业在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，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。See id. at 889。

申请人进一步强调，在“ 全球化和多样性加剧的世界中 ”，跨文化领导力领域对公司日益重要。（着重号省略）。她描述了公司面临的跨文化挑战，以及她如何协助管理由不同文化、族裔、宗教和种族组成的多元化团队。申请人在上诉中解释了拥有多元化员工队伍和理解多样性对美国公司带来的经济和社会福利益处。申请人重述了其专业计划中关于拟议事业活动的一份清单，主张这些为公司开展的活动表明其事业具有国家重要性。申请人作为公司跨文化领导力专家的潜在活动包括：确保多元化员工协同工作；降低员工流失率；减少文化冲突；提高生产力；在国内外市场进行战略管理；建设高效团队；帮助解决内部危机；招聘、指导和培训员工；提供交付符合公司愿景和战略的成果所需的关键技能；创建内部质量实践；推广与全球领导力相关的课程和讲座；商业沟通、市场营销、销售和管理；协调董事会项目；准备职业发展机会；领导文化欣赏活动；为有特殊需求的利益相关者制定计划；以及协助制定营销策略。

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，因为这些活动不会对更广泛领域产生影响。Id. at 893。记录未证明申请人的拟议事业将如Dhanasar所设想的那样实质性惠及跨文化领导力领域：“ 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内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带来的影响。 ”Id. 证据未表明申请人作为美国企业跨文化领导力专家的就业将对更广泛的跨文化领导力领域产生影响。

申请人未提供佐证证据以支持其主张，即其作为美国企业跨文化领导力专家的就业活动将为美国带来实质性的经济和社会福利益处。申请人关于其拟议事业将惠及美国经济和社会福利的主张未通过独立和客观证据得以确立。申请人的陈述不足以证明其事业具有为美国提供经济或社会福利益处的潜力。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在没有充分书面证据证明其作为美国企业跨文化领导力专家的拟议工作活动将对更广泛的跨文化

领导力领域产生影响，而非仅惠及其潜在雇主的业务的情况下，申请人未以优势证据证明其拟议事业具有国家重要性。

申请人在上诉中主张，对跨文化培训服务需求的增加有可能雇用美国工人并为这些工人提供备受追捧的技能和经验。她进一步主张，其拟议事业有助于推进一项支持联邦政府劳动力多样性的美国政府倡议。我们认可工作场所及相关职业中多样性的重要性；然而，在跨文化领导力领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。我们不应关注某一行业的重要性或对某一行业工人的需求，而应关注“ 外籍人士拟开展的具体事业 ”。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，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内具有国家甚至全球影响。 ” Id. 我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济效应的事业，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ” Id. at 890。申请人未提交证据证明经济或就业创造益处具体归因于申请人的拟议事业。

为进一步支持其拟议事业的国家重要性，记录中包含两份意见。一份来自[已隐去]，纽约[已隐去]大学[已隐去]商学院助理教授的意见指出，申请人作为跨文化领导力专家的拟议事业对企业重要，且属于具有国家重要性的领域。该意见解释了建设多元化团队对企业的优势，包括促进企业的经济和文化增长。它描述了若干研究和报告如何支持多样性对企业的益处。在认定申请人的拟议事业具有国家重要性时，该意见还解释了申请人在教育和战略管理方面的专业经验如何支持对跨文化领导力专家的需求。然而，该意见并未关注申请人具体拟议事业在跨文化领导力领域的潜在影响，而是关注多样性和跨文化领导力的重要性以及申请人在教育和管理方面的经验将如何惠及企业。

另一份来自纽约[已隐去]的意见认为，申请人作为跨文化领导力专家通过在学术机构任教并为美国企业员工提供辅导的拟议事业具有国家重要性。然而，如上所述，申请人并未表明其拟议事业包括在学术机构任教，而是表明她打算作为跨文化领导力专家为美国企业工作。当意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，USCIS无需接受该意见或可给予其较低权重。See Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817 (Comm'r 1988)。提交支持申请的专家信函并非资格推定性证据。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988); see also Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证言不同权重）。该意见的内容缺乏相关性，因为它讨论的是教育的重要性

以及申请人的专业知识将如何惠及其拟议教学活动，而非关注申请人所表明的向美国企业提供跨文化领导力服务的事业。

申请人未证明其拟议事业超出为其潜在雇主企业开展的就业活动，从而以与国家重要性相称的水平对领域或任何其他行业以及更广泛的美国经济和社会福利产生影响。除一般性主张外，她未证明其拟作为美国企业跨文化领导力专家开展的工作提供有助于其行业进步的原创创新，或对其领域具有更广泛影响。申请人所主张的经济和社会福利益处取决于众多因素，且申请人未在其拟议跨文化领导力工作与所主张的经济和社会福利结果之间提供足够直接的证据联系。

由于案卷中的文件不足以确立申请人拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，因此她未能证明其符合国家利益豁免的资格。鉴于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留我们对其是否符合Dhanasar框架第二项和第三项要件的意见。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无须对作出其所得结论所不必需的问题作出认定”）；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作为裁量事项证明其符合国家利益豁免的资格。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。