OCT252024_02B5203 · 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：34828687 日期：2024年10月25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和组织发展顾问，寻求基于就业的第二优先（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（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民和国籍法》（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要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域拥有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得对工作要求“在国家利益下”予以酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未定义“国家利益”一词，但Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；

[1] 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

• 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
• 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

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资格。因此，上诉中待裁定的剩余问题是申请人是否已证明豁免工作要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于非公民拟从事的具体事业。见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。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前瞻性影响。

根据初次提交时提供的说明信，申请人“ 提出了一项作为人力资源顾问和组织发展专业人士的拟议事业 ”，且其“ 独特而丰富的工作经验使她创建了自己的方法论，并为创建详细说明组织/公司或机构业务/战略目标的组织路线图奠定了基础 ”。申请人表示她“ 拥有经验、知识和能力的结合，能够为美国的人力资源领域做出实质性贡献 ”，且其“ 事业领域具有实质价值和国家重要性 ”。

审理主任部分认定申请人的初次提交未能证明拟议事业的国家重要性，并签发了补充证据请求。作为回应，申请人提交了额外文件，包括推荐信、讨论人力资源和组织发展的文章和报告，以及与其就业、收入和成就相关的信息。申请人表示，其作为专攻人力资源和组织发展的人力资源经理的拟议事业具有国家重要性，因为“ 人力资源管理是商业成功的必要组成部分 ”，且其事业“ 对改善美国公共行政具有更广泛的影响，超越了她将为之工作的组织 ”，达到国家重要性的水平。此外，其“ 作为专攻人力资源和发展的人力资源经理 ”的事业有可能雇用美国工人；推进美国外交政策目标和为在海外工作的美国实体提供全球人力资源；在医疗保健执法中发挥作用；改善全国的劳资关系和教育；并增强国家安全劳动力、气候变化缓解努力和移民管理。

在否决申请时，审理主任认定，尽管其作为人力资源顾问的拟议事业具有实质价值，但记录中缺乏充分证据证明其事业的前瞻性影响达到国家重要性的水平。审理主任认定，证据未能证明申请人事业的利益将延伸至潜在客户之外，或对整体领域产生更广泛的影响，其程度足以

证明国家重要性。此外，申请人未能表明其拟议事业将导致显著的就业增长或Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济效应 ”。

在上诉中，申请人表示她提供新证据以作为其资格裁定的一部分予以考虑，并提交了一份商业计划及与其在弗吉尼亚州新成立公司相关的文件、讨论申请人及其成就的新闻文章以及推荐信。申请人主张，该商业计划概述了她的“ 创业事业，并证明[她]有能力在美国建立和经营成功的企业 ”，并“ 清晰有力地证明[她]有能力创造就业、推动经济增长并为美国经济做出积极贡献 ”。申请人表示，其事业“ 旨在通过专业的人力资源和组织发展（OD）服务，增强美国外交部门和全球发展机构现有及潜在员工的效能和准备度 ”。她表示，其事业侧重于“ 人才管道规划和管理、人力资本发展以及员工工作准备培训，特别强调高危青年和少数群体。这些努力将补充美国驻外人员现有培训举措以及在遍及美国经济萧条城市中帮助高危青年和少数群体康复的举措 ”。申请人主张其拟议事业满足国家重要性要求，并概述了该事业将如何增加多元化劳动力的就业、与倡导团体合作解决社会正义和人权方面的问题，以及提供服务和有针对性的培训以增强国家安全。

本办公室注意到，申请人在上诉中提供了新的事实和证据，以支持其拟议事业满足国家重要性要求的主张。然而，该商业计划、与其新成立公司相关的文件以及额外推荐信的日期均晚于本申请2024年2月的提交日期。申请人必须在提交申请时确立其寻求的利益的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测或在申请人根据一套新的事实获得资格之后予以批准。Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49。

经审查整体记录，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡证据，以评估她是否已以优势证据证明其满足Dhanasar框架的第一项要件。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。一般而言，本办公室查看记录申请人工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。本办公室在Dhanasar中指出，“ 我们寻求更广泛的影响 ”，且“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，at 890。尽管申请人讨论了人力资源和组织发展咨询服务的重要性及其对美国经济和社会的影响，但Dhanasar要求本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”，而非该领域、行业或职业的重要性。同上，at 889。

申请人提供了与其教育和专业经历相关的推荐信和文件。然而，申请人的技能、专业知识和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将关注点从拟议事业转移至外籍人士 ”。Id. 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。整体记录未通过支持性文件显示，申请人的具体服务如何能够充分延伸至其潜在客户之外，从而以与国家重要性相称的程度更广泛地影响行业或美国经济。

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，作为裁量事项，她未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对她在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格作进一步分析将无实际意义。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定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)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。