APR192024_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：30649335 日期：2024年4月19日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名企业家和职业咨询师，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，并寻求对此分类所附职位邀请要求的国家利益豁免。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否决了该申请，认定记录未能证明申请人作为裁量事项有资格获得国家利益豁免。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进行重新审查（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，因此需要单独证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

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。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年渐进工作经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得作为裁量事项豁免职位邀请要求，即符合“ 国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词， Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了

裁决国家利益豁免申请（pet1t10ns）的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可以，作为裁量事项，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；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

A. EB-2分类

审理主任认定申请人有资格作为持有高级学位的专业人士获得EB-2分类。记录中包含证据表明申请人于2014年在_____in IBolivia获得“心理学执业学位”（Licentiate in Psychology），以及一份学术评估说明该学位等同于美国心理学学士学位。此外，申请人提交了证明五年以上渐进工作经验的信函。本办公室认定，记录以优势证据表明，申请人有资格作为持有高级学位的专业人士获得基础EB-2分类。

B. 国家利益豁免

1. 实质价值

第一项要件，实质价值和国家重要性，聚焦于个人拟从事的具体事业。事业的价值可以在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人主张其拟议事业是“[t]o bring my unique understanding of the relationship between mental health and occupation to address and prevent mental health issues and provide vocational coaching and counseling to American youth and young adults.”（“运用我对心理健康与职业之间关系的独特理解，解决和预防心理健康问题，并为美国青少年和年轻人提供职业辅导和咨询。”）记录中包含关于青年失业和心理健康的文章，以及拜登-哈里斯政府将心理健康和公平列为优先事项的证据。本办公室认定拟议事业具有实质价值。

2. 国家重要性

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。Id。申请人主张审理主任的决定“[c]ontains instances of a misunderstanding and misapplication of law that go beyond harmless error and reach the levels of abuse of discretion.”（“包含对法律的误解和误用，超出了无害错误的范围，达到了滥用裁量权的程度。”）经重新审查，本办公室认定审理主任适当分析了证据，以优势证据评估申请人的资格，且申请人未能证明其拟议事业满足Dhanasar第一项要件的国家重要性要素，如下文所述。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

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裁量性质）。

申请人主张其事业将影响小企业，从而有利于整体经济和社会福利。他表示其拟议事业将提供必要工具，使个人能够以可持续和健康的方式进入劳动力市场，并特别指出随补证答复提交的证据“ 附件1和2 ”。第一个被强调的附件是“ 拟议事业声明 ”。该文件指出拟议事业对雇主和组织的影响是：

“ [A]dding psychology-based coaching before someone joins their workforce ... allows them to lower turnover and spend the resources assigned to training and development in individuals that will still remain with the company ... be able to retain the best talent .. .lower recruiting and staffing needs ... all key aspects to run a successful operation, and reducing the associated costs. ”（“ 在某人加入其劳动力队伍之前增加基于心理学的辅导……使其能够降低人员流动率，并将分配给培训和发展的资源用于将继续留在公司的人员……能够留住最优秀的人才……降低招聘和人员配置需求……这些都是成功运营的关键方面，并降低相关成本。 ”）

申请人将通过一对一和家庭职业咨询会话来帮助个人实现这一点。申请人还主张其事业在运营第一年将覆盖15,000人。商业计划书称这些数字是使用示例和行业数据计算的，但没有关于申请人拟议事业本身将如何达到这些数字的信息。

Dhanasar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。Dhanasar 26 I&N Dec at 893。同样，尽管其工作可能产生一些间接影响，但记录中没有任何证据表明在申请人将直接服务的客户之外存在更广泛的影响。此外，记录未显示申请人的拟议事业将具有Dhanasar所要求的“ 在特定领域内具有国家甚至全球影响 ”。Id. at 889。拟议事业的直接影响仅限于其将服务的客户。

申请人强调的下一个证据是记录中关于心理健康和公平是拜登-哈里斯政府优先事项的行业文章和报告。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、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 ”。Id。本办公室认可该行业的价值和重要性；然而，在重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。在此，申请人不当依赖行业的重要性来确立其拟议事业的国家重要性。尽管这些证据提供了关于行业本身的良好背景信息，但如果没有关于具体拟议事业对行业更广泛影响的充分书面证据，申请人的拟议事业不满足Dhanasar框架第一项要件的“ 国家重要性 ”要素。

记录中包含一份商业计划书，显示了申请人对拟议事业的意图。其中包括公司将80%为非营利性质，其余20%用于偿还申请人自有投资、外部赠款和资助以及可能申请贷款的初始投资。拟议事业寻求在第一年雇用10名员工，并在第二年将业务扩展到3个新地点，人员增加50%。Dhanasar指出，拟议事业可以通过具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”

或“其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区”来达到国家重要性的门槛。Dhanasar at 890。申请人未证明其业务运营或人员配置水平足够重大，以确立雇用美国工人的重大潜力，或将以其他方式提供重大积极经济影响，从而达到国家重要性的水平。记录中的证据未表明拟议事业将在与国家重要性相称的水平上为经济萧条地区、该地区或更广泛的美国经济提供重大经济利益。

记录中还包含其他更适用于Dhanasar第二和第三项要件分析的文档，包括推荐信、其已获奖项的证明、继续教育及所参与活动的证明，以及意向函。虽然我们未逐项讨论每一份证据，但已审查并考虑了整个记录。由于申请人的拟从事工作不符合Dhanasar框架的第一项要件，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关Dhanasar框架下资格的其余论点。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“纯咨询性认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们依据优势证据标准认定，申请人未能证明其有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。