AUG242023_05B5203 · 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：28049211 日期：2023年8月24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）

申请人系人力资源领域的变革管理专家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类。参见《移民与国籍法》（本法）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给予国家利益豁免。参见本法第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）可授予此项对所需工作邀请（并因此对劳工证）的酌情豁免。

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符合国家利益豁免的资格。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（exceptional ability）的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

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获得对工作邀请要求“符合国家利益”的酌情豁免。同上。虽然法规和相关条例均未界定“国家利益”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 为国家利益豁免申请提供了裁决框架。

Dhanasar 指出，如果申请人证明以下各项，USCIS可作为酌情事项授予国家利益豁免：

- 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。

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。记录支持该认定。上诉中待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。

申请人打算在美国继续其作为变革管理顾问的工作。她曾以该身份为多家雇主工作，若国家签证豁免获批，她计划成立自己的咨询公司，帮助中小型企业发展并维持多元、公平和包容的劳动力队伍。

审理主任认定，虽然申请人的拟议事业具有实质价值，但申请人未满足 Dhanasar 框架三项要件中的任何一项。基于下述理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能充分证明其事业的国家重要性，从而无法依据 Dhanasar 分析框架第一项要件确立其资格。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张审理主任未针对每项要件分别审查记录中的证据，以及在评估申请人是否满足资格要求时对 Matter of Katigbak 的适用有误。后一主张指的是审理主任的认定，即申请人的商业计划——该计划系应补充证据请求（RFE）而提交，且日期晚于申请提交日期——不可作为证据采纳。审理主任将该商业计划描述为申请人职业生涯中的后续发展或事件，其“ 不能追溯性地证明她在申请提交之日已经符合所寻求分类的资格 ”。申请人的书面论证意见提出以下内容：

1 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酌情性质）。

2 关于此三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45 (Reg'l Comm'r 1971)（指出寻求基于就业移民分类的个人必须在签证申请提交之日具备必要资格）。

商业计划系应RFE而提供。它并未显示或主张[申请人]拥有最初为满足法律标准所需的新资格。相反，它针对其绿卡获批、她能够启动其计划的创业事业之时，提供了关于其成功记录和创业战略的额外说明。

对记录的审查显示，随申请人初始证据提交的说明信对申请人的事业作了如下描述：

[申请人]希望创办一家咨询公司，帮助小企业主提供种族和性别多元化……[并]为企业劳动力队伍建立可衡量的影响，以确保企业保持与21世纪企业期望相一致的企业文化和人才库……她是一位准创业者，希望设立一家咨询公司，以便在全国范围内提供指导和协助。

记录还包括一份最初作为证据提交的个人陈述，其中申请人提及一份商业计划，称：

我的商业计划包括利用大多数大型企业组织架构中拥有的共享服务中心模式概念，但将其作为面向中小型企业的服务提供……我计划创建类似的结构，但专注于战略性人力资源、组织发展、组织文化和变革管理，所有这些领域我都有业绩记录和专业知识，由多个中小型企业主共享，使他们能够获得高质量人力资源专业人员的服务。

显然，申请人在提交申请之前就在规划其商业事业。因此，商业计划的日期晚于申请提交日期这一事实，并不影响其在申请提交时的资格。本办公室将把申请人的商业计划视为支持其拟议事业而提交的证据。关于申请人担心审理主任未适当审查所提交证据或未对所提问题给予有理由的考虑，本办公室重申将对此案进行重新审查。

在上诉中，申请人对审理主任关于其拟议事业国家重要性的评估提出质疑，称“ 否决该项要件的理由仅基于据称未能证明该创业事业的国家重要性 ”。申请人强调其在知名公司工作的过往成功记录，并表示其事业将是该成功的延伸。她称：“ 我们在RFE答复中花费了大量篇幅讨论她过往对跨国公司员工（及其家庭）产生影响的业绩记录，其工作影响了数万名员工。 ”申请人指出应RFE提交的文章，这些文章讨论了为大型公司实施变革管理政策如何能够广泛影响社会，以及股东要求公司增加董事会多元化的压力。虽然记录中的证据——包括前雇主出具的详细支持信——证明申请人在其管理职位上指导各种员工关系项目和倡议的卓越业绩记录，但在评估其拟议事业是否达到国家重要性水平时，必须考虑到该事业的核心要素是一家单一商业企业——一家咨询公司。

在评估其是否达到国家重要性水平时，必须考虑到该事业的核心要素是一家单一商业企业——一家咨询公司。

在判定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 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内具有国家乃至全球影响。 ” Id. 我们还指出，“ 一项事业若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，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ” Id. at 890。此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录该工作“ 潜在预期影响 ”的证据。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。

商业计划强调申请人的经验以及她的专业知识将如何直接使公司受益。然而，关于申请人工作经验和业绩的证据通常涉及 Matter of Dhanasar 的第二项要件4。商业计划还指出，为实现其“ 增加美国企业中的多样性、公平性和包容性 ”的事业，申请人将提供“ 向中小型企业（SME）、IT 行业和物流行业公司提供变革管理咨询服务 ”。商业计划进一步解释如下：

由于这些行业尤其吸引多元化劳动力，申请人的知识将确保这些客户在通过变革管理项目建立有效员工策略方面获得所需的全部支持。变革管理是所有准备、支持和帮助个人、团队和组织进行组织变革的方法的统称。[申请人]专注于与员工策略相关的变革管理，以及多样性、公平性和包容性（DEI），将极大地帮助中小企业建立有效的员工体系，确保高留任率和高水平的员工满意度。虽然大型企业拥有内部应对和准备这些变革所需的资源，但中小企业很少拥有实施变革的资金，也没有在目标中失败的奢侈。因此，这些实体急需一位专家

4 由于申请人未根据 Dhanasar 框架的第一项要件确立资格，关于第二项和第三项要件的认定对最终决定并非必要；因此，它们将在本决定中予以保留。我们注意到，记录中不包含——申请人也未提及——组建或经营企业的经验，记录中的任何证据也未设想为资助该企业而融资。缺乏先前从事商业活动的经验以及缺乏运营该企业的财务资源，与申请人的拟议事业能否在将为美国带来利益的现实时间框架内可信地开展或实施相关。这些考虑对于评估拟议事业的潜在预期影响至关重要。例如，虽然拟议事业的最终目标可能是增进社会福利，但我们必须考虑该事业具有预期实现该目标的重大潜力。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

帮助他们确立现实目标并有效执行、衡量和演进变革管理策略。

[申请人]将通过设立[公司]并作为其总裁领导运营来从事拟议事业。申请人将在第1年在纽约注册成立[公司]……[申请人]将把她丰富的变革管理和人力资源相关知识传授给公司员工，此外还将亲自向公司客户提供专家级变革管理咨询服务。

商业计划预计，公司将在运营的前两年从纽约扩展到另外几个东北部州，并在第五年扩展到加利福尼亚、[已隐去]和德克萨斯。商业计划还预计到第五年将有十一名内部员工，并且公司“将从第1年的494,000美元收入增加到第5年的1,332,673美元”。商业计划中的损益表预测公司运营第一年结束时净利润为36,260美元；预计到第五年净利润为102,064美元，净资产为335,453美元。商业计划进一步指出，公司“将具有雇用多名美国本土工人的重大潜力，从而通过创造新就业机会和增加所缴纳的工资税来刺激美国经济”，预计到第五年工资税和净所得税总额将达到190,068美元。商业计划未提供这些推定计算的来源，这些数字也未由具有证明力的证据佐证，以证明公司增长预测规模的合理性。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。

此外，申请人未证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为国家带来重大积极经济影响。具体而言，她未表明其商业活动将为她预期扩展业务的市和州或整体美国提供重大经济利益。虽然商业计划解释称，其公司的服务将帮助其他公司成功，而这些公司的成功反过来将使美国经济受益，但该推理基于这样一种情景：她的单一小型企业迅速扩张并有效服务大量客户；商业计划未证明申请人事业对区域或国家经济产生的任何利益将达到 Dhanasar 所设想的“重大积极经济影响”水平。Id. at 890。目前不清楚所述规模和范围的企业将如何影响并积极作用于其员工或客户所在的特定区域。尽管申请人声称其公司将雇用美国员工，但她未提供证据表明她将在特定区域雇用大量工人，也未表明其事业将通过就业水平、商业活动或税收为某一区域或其人口带来重大经济利益。无论是商业计划还是记录中的其余证据，均未证明申请人经营小型企业的事业达到国家重要性水平。申请人未根据 Dhanasar 分析框架的第一项要件证明其拟议事业的国家重要性。

记录未确立 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的拟议事业国家重要性。因此，申请人未证明资格

以获得国家利益豁免。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关于 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非必要的问题作出“纯咨询性认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则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

申请人未证明拟议事业具有国家重要性。由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，她未确立其有资格或否则作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。申请将继续被拒。

命令：上诉被驳回。