JUL032024_08B5203 · 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：31458057 日期：2024年7月3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）

申请人寻求作为高级学位专业人士的就业第二优先（EB-2）移民分类，以及对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）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，认定申请人已证明其为高级学位专业人士，但未证明对所需工作要求的豁免、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。1 现本事项依8 C.F.R. § 103.3上诉至本办公室。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa'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签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。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。2 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上在该专业领域五年的渐进工作经验，等同于硕士学位。同上。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须证明其有资格获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。

1 我们同意审理主任的认定，即申请人有资格作为高级学位专业人士获得EB-2分类。
2 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“ 国家利益 ”一词，但Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (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）可酌情3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，豁免工作要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar的第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业及其“ 潜在预期影响 ”。同上，第889页。事业的 merit 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。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种工作的细节。参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。例如，虽然工程是一种职业，但对拟议事业的说明应描述具体项目和目标，或该个人将从事的工程领域，而不是仅仅列出工程师的职责和责任。同上。因此，我们将首先确定记录中显示的申请人的事业。然后，我们将评估申请人支持该事业具有实质价值和国家重要性的证据。

申请人寻求建立一家咨询公司，她将在其中担任“ HR Corporate Wellbeing Consultant ”（人力资源企业福祉顾问），并担任其公司的“ 首席执行官 ”和“ 首席顾问 ”。该公司的目标是“ 通过制定、规划、领导和实施改善福祉和生活质量的计划和项目，促进美国的身体和心理健康 ”，并“ 增强个人管理压力的资源，同时激发健康习惯，以造福[美国]公司、员工和整体经济。 ”4 在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份个人计划，其中她描述了其教育和职业发展、其事业以及她主张将由此产生的影响。5 其中

3 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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裁决中）一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。
4 在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人称其事业是担任“ Master Consultant in Human Management and Business Well-Being ”（人力管理与商业福祉高级顾问）。根据她将提供的服务描述，其事业保持不变，尽管其职位名称似乎略有不同。一般而言，少数错误或轻微差异并不构成质疑寻求移民福利的外国人或雇主可信度的理由。参见Spencer Enters. Inc. v. US., 345 F.3d 683, 694 (9th Cir. 2003)。因此，我们将处理其事业的实质内容，而不是仅仅关注这一差异。
5 尽管我们可能不会提及每一份提交的文件，但我们已经审查了每一份文件。

她特别关注的是医护人员的福祉需求，因为这“ 与其服务质量及其患者的健康结果密切相关 ”。

审理主任认定申请人的事业不具有实质价值，但未提供任何分析来解释审理主任为何得出该结论。基于记录中的证据以及申请人在其个人计划中对其事业的描述，我们撤回该认定，并认定其事业具有实质价值。由于该事业具有实质价值，我们转而考虑拟议事业是否如Dhanasar所设想的那样具有国家重要性。

在上诉中，申请人提交了一份个人陈述，描述了她作为心理学家的职业生涯及其教育，以及她在健康和营养领域学到的“ 教练方法 ”。她解释说，她利用自己的技能、知识和经验帮助“ 改变和改善组织中人们的生活，并以此使公司更有生产力 ”。她主张她了解并理解“ 人类行为 ”以及人类在组织中所扮演的角色，并且其拟议事业是她迄今为止所从事“ 努力的自然演进 ”。

申请人继续主张，其拟议事业将增进社会福利和文化丰富，并且作为“ HR Corporate Wellbeing Consultant ”（人力资源企业福祉顾问），她将促进对公司员工和长期利润产生积极影响的结果。通过她的工作，她将在企业工作场所促进心理健康，并改善员工的身体和行为健康。她主张，这样做将迫使企业环境演变并改变其文化以留住人才，还将通过降低医疗保健成本使企业受益。她提供了多项统计数据和报告，描述了抑郁症发病率的上升，特别是在冠状病毒大流行期间及应对该大流行过程中，并认为其事业可以对扭转这一趋势产生积极影响。我们认可她的努力，并且其拟议事业可能对她可能提供服务的对象产生积极影响，但她未提交充分、独立和客观的证据来确立其责任或支持其主张。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76（主张必须以相关、可信和具有证明力的证据予以支持）。此外，虽然这些主张说明了其事业的实质价值，但并未确立其国家重要性。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、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 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

正如Dhanasar案所设想的那样，我们审查了记录，以确定是否有充分证据得出结论，即申请人的"事业可能具有国家重要性……因为它在某一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。"同上，第893页。在此，申请人主张其事业包括提供其独特的方法以及专门为促进适当福祉和工作与生活平衡而定制的咨询服务。为支持这一主张，她提供了一份个人计划、推荐信、专家意见书以及大量出版物和行业报告。其中一些文件讨论了她过去的专业成就，而另一些则表明他们有意在她成为永久居民并开设咨询公司后与其签订服务合同。然而，她的专业成就和潜在客户的意向书通常在Dhanasar案第二项要件下予以考虑，在该要件下我们考虑该个人是否处于有利地位以实现其事业。同上，第890页。例如，在一封推荐信和她的个人计划中，她解释了作为哥伦比亚军方的一名"人事评估协调员"，她如何处理来自高管和员工的所有必要反馈，并调整其服务以满足他们的需求。她还解释说，在该职位上，她实施了技术工具并应用了"SGHC人力资源管理"系统，以根据员工的未来目标处理员工薪酬标准。因此，尽管我们承认申请人的先前工作获得了积极的推荐，并可能对其前雇主的运营及其员工产生了积极影响，但她未提交证据证明其方法不同于或将会改进美国已经可用和使用的人力资源和公司健康方法。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。

在Dhanasar案第二项要件下予以考虑，在该要件下我们考虑该个人是否处于有利地位以实现其事业。同上，第890页。例如，在一封推荐信和她的个人计划中，她解释了作为哥伦比亚军方的一名"人事评估协调员"，她如何处理来自高管和员工的所有必要反馈，并调整其服务以满足他们的需求。她还解释说，在该职位上，她实施了技术工具并应用了"SGHC人力资源管理"系统，以根据员工的未来目标处理员工薪酬标准。因此，尽管我们承认申请人的先前工作获得了积极的推荐，并可能对其前雇主的运营及其员工产生了积极影响，但她未提交证据证明其方法不同于或将会改进美国已经可用和使用的人力资源和公司健康方法。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。

一封来自 教授的专家意见书提供了总体背景信息，以解释申请人的拟议事业如何可能被视为具有国家重要性。例如，该教授描述了婴儿潮一代的退休将如何导致高技能工人的短缺，以及她将如何帮助填补高技能职位的角色。他支持她的主张，即"[通]过提供量身定制的解决方案，她可以显著影响企业的运营效率、员工保留率和整体盈利能力，从而为国民经济和竞争力做出贡献"，并提供"[她]对公司福祉的关注延伸至医疗保健领域，她在压力管理和工作与生活平衡方面的专业知识可以使面临高压力工作环境的医疗保健专业人员受益。"他主张，她的服务对医疗保健提供者的益处最终将有利于患者护理和整个医疗保健系统，这使其事业具有国家重要性。他描述了"她的方法可以帮助人才发展、提高客户满意度和推动增长"，这可以通过增强美国这些行业在全球范围内的竞争力而产生重大的国家影响。他支持她的主张，即她的"方法"通过管理促进健康和福祉以对抗慢性病，以及对预防性健康措施的认识，从而解决员工倦怠问题。他还主张，她的事业将促进就业创造，并在多个行业产生重大积极经济影响，包括教育、体育和娱乐、专业和金融服务，因为她将量身定制其服务以满足这些行业的需求。最后，他主张她的事业与美国政府促进公共卫生、工作场所条件、劳动力发展和教育的举措相一致。我们已考虑了该教授的意见，并得出结论：虽然该意见支持申请人事业的实质性价值，但不足以确立其国家重要性，因为它完全基于申请人本人对其拟议事业的描述，因此不能作为对其事业影响的充分独立分析。参见Matter of Caron Int'l, Inc.，19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)（主张我们可酌情将申请人提交的意见陈述用作参考，但若意见与其他信息不一致或存在疑问，我们无需接受或可给予该意见较少权重）；另参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。在此，该意见在讨论申请人事业对医疗保健领域和公司文化的影响时缺乏客观性。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。

我们还在Dhanasar案中解释说，"[一]项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区……很可能被理解为具有国家重要性。"同上，第890页。我们承认，

申请人的个人计划引用了来源，这些来源确立了以下方面的重要性：美国医疗保健行业；工作场所心理健康；公司健康；移民创业；由于婴儿潮一代老龄化导致的美国劳动力萎缩；心理健康；以及与健康和福祉及美国竞争力相关的其他主题。虽然这些领域无疑很重要，但她未确立其拟议事业将具体以与国家重要性相称的水平影响经济。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。此外，我们承认她的个人计划解释了她将雇用一名行政助理和培训师，以帮助传播其方法并培训他人。然而，这些雇用的影响不够广泛，不足以达到国家重要性的水平。同上。例如，在Dhanasar案中，我们认定，虽然STEM领域拟议的课堂教学活动可能对美国教育利益具有实质性价值，但此类活动本身通常不表明对更广泛的STEM教育领域产生影响，因此通常不会确立其国家重要性。同上，第893页。同样，在此，虽然申请人向其客户提供的服务可能对他们非常有益，但这并不表明对公司健康或一般医疗保健领域产生更广泛的影响。总之，我们同意审理主任的意见，即申请人未表明其事业的影响超出其提供咨询服务的任何个别客户或其将雇用的员工，以达到与国家重要性相称的水平。

B. Dhanasar案第二项和第三项要件

由于申请人未确立其拟议事业的国家重要性，我们拒绝触及并在此保留其关于Dhanasar案第二项和第三项要件下资格的主张。6 参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出"法院和机构无需对无需决定即可得出其结果的问题作出认定"）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

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，她未确立其有资格或否则作为酌情事项值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

6 我们承认，在第二项要件分析中，审理主任错误地提及会计领域，称"[自]申请人未充分解释或确立其[原文如此]教育、经验、证书和奖项与从事会计工作的其他人的整体教育相比如何[原文如此]，从而可以合理得出结论认为继续教育和培训是该职业的典型组成部分。"由于该句明显不相关，我们撤回该句，然而，由于申请人未确立其在Dhanasar框架第一项要件下的资格，我们拒绝将此事发回重审以进一步考虑第二项要件下提交的证据。