JUL162024_01B5203 · 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：31491314 日期：2024年7月16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）

申请人是一名工业与组织心理学家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得就业第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附职位邀请要求及因此对劳工证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，认定申请人符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格，但她未能证明豁免所要求的职位邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。现该事项依据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)。本办公室对本案问题进行重新审查。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

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其还必须证明其值得行使自由裁量权，豁免职位邀请要求，因为该豁免“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界定“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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，[1] 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 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，能够推进其拟议事业；以及

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裁决中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

• 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人提交了其在美国获得组织心理学硕士学位的证据。审理主任认定申请人符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格。本办公室同意。上诉中唯一的问题是，她是否符合国家利益豁免职位邀请要求的资格并值得该豁免。

在其职业计划中，申请人表示她将继续在工业与组织心理学领域工作，担任一家大型人力资源咨询公司的人力资源代表，为美国各地中小型企业提供服务。申请人解释称，她将就如何尽量减少职场倦怠、压力和人员流失向客户提供建议，以优化其运营和生产力。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar第一项要件，即实质价值与国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。该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。同上。审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值。本办公室同意。

然而，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。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预期影响。同上。该考虑可包括拟议事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区）、是否具有其他重大积极经济影响、是否在该领域具有国家甚至全球影响，或是否具有表明国家重要性的其他更广泛影响。Id. at 889-90。审理主任认定，申请人未能证明其拟议事业将在其领域内具有国家或全球影响、将具有雇用美国工人的重大潜力、将广泛增进社会福利，或将影响政府认定具有国家重要性的事项。

在上诉中，申请人主张她已以优势证据证明其资格，但审理主任在否决其申请时未讨论其论点和支持证据。尽管审理主任未详细讨论申请人的所有主张和证据，但审理主任列出了最初提交的证据以及为回应其证据请求（RFE）而提交的证据，并解释了为何这些证据不足以证明申请人拟议事业的国家重要性。当USCIS对申请进行了有理由的考量并作出了充分认定时，无需具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一份证据。见 Amin v. Mayorkas, 24 F.4th 383, 394 (5th Cir. 2022)；Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；aff'd Morales v. INS, 208 F.3d 323, 328 (1st Cir. 2000)；另见 Pakasi v. Holder, 577 F.3d 44, 48 (1st Cir. 2009)；以及

Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)。对记录的重新审查显示，审理主任的认定并无错误。

申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为“ 人力资本与经济增长正相关 ”。申请人声称，她与公司合作减少倦怠、缺勤、低敬业度和人员流失的工作将产生重大积极经济影响，从而为中小型企业以及整个美国经济带来可观的成本节约。申请人提交了讨论这些问题的文章，包括工业与组织心理学、工人疾病和伤害给雇主造成的成本、计算和使用缺勤率、竞争性经济需要熟练劳动力、糟糕的管理如何阻碍增长、人力资本与经济增长之间的关系、职场敬业度与福祉、人力资源如何建立有利可图的关系、员工敬业度统计数据、员工辅导、职场压力、员工流失、员工心理健康，以及员工福祉是职场生产力的关键。这些文章讨论了工业与组织心理学应用于职场的重要问题，但未提及申请人或其具体拟议事业。本办公室对国家重要性的评估并不侧重于问题对该领域整体的重要性，而是“ 侧重于外籍国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人还主张其拟议事业将“ 通过改善商业条件并因此促进经济活动增长，在宏观经济层面有利于美国 ”。申请人进一步主张其拟议事业有潜力通过解决与工作相关的心理健康问题来广泛增进社会福利。在其商业计划和个人陈述中，申请人表示她将在美国为公司从事人力资源工作。申请人未能证明其工作将超越单个公司，从而在与国家重要性相称的层面上影响员工心理健康或更广泛的经济。见同上（解释“ 我们寻找更广泛的影响 ”）。

申请人还主张其拟议事业具有国家重要性，因为她将创建“ 前沿人力资源解决方案，以支持公司适应这一新的员工时代并保持竞争力 ”。在其为回应RFE而提交的个人陈述中，申请人表示她将开发和管理干预措施，如团队效能、正念和辅导技术，建立有利的工作环境，促进工作与生活平衡文化及组织职业发展体系，并实施迈尔斯-布里格斯类型指标等评估。申请人未表示她开发了上述任何干预措施、技术、系统或评估，也未表示其具体工作将以其他方式对工业与组织心理学领域产生国家甚至全球影响。见同上 at 889（引用改进制造工艺或医学进步作为特定领域内国家或全球影响的例子）。

申请人提交了一封来自N-Y- 2的信函，其为____心理学副教授，表达了其认为申请人符合国家利益豁免资格的意见。在上诉中，申请人主张Y-教授解释了申请人的拟议事业如何具有国家重要性。Y-教授讨论了压力和抑郁对劳动力的影响，并表示

2 本办公室使用姓名首字母以保护本决定中所提及个人的隐私。

申请人可以通过实施工作场所健康促进项目来缓解这些问题，这将广泛增进社会福利或文化丰富。然而，Y-教授并未表明申请人拟议事业的影响将超出她所合作的各个公司，从而更广泛地影响其领域。参见同上（解释“我们寻找更广泛的影响”）。Y-教授还指出，通过在工作场所运用心理学，申请人将减轻压力并提高生产力，从而产生实质性的积极经济效应。然而，Y-教授并未表明申请人拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他超出她所工作的各个公司的实质性积极经济效应。参见同上第890页（讨论实质性积极经济效应）。

Y-教授和申请人均进一步主张，其拟议事业具有国家重要性，因为它影响了一个被政府实体描述为具有国家重要性的事项。Y-教授引用了关于本科教育中心理学导论的文章。这些引用并未表明文章由政府实体撰写，Y-教授也未解释该问题与申请人拟议事业的相关性。在上诉中，申请人引用了国家公共行政学院关于提升人事管理办公室人力资本的一份报告，她声称该报告显示了人力资本管理对联邦政府的重要性。我们并不贬低人力资本管理的重要性，但我们对国家重要性的评估并不侧重于问题对该领域整体的重要性，而是“侧重于外籍国民拟从事的具体事业”。参见同上第889页。

申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为它将带来“对美国人民、美国公司和国民经济的积极影响”。在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上第893页。在此，申请人未能证明其拟议事业将充分延伸至各个公司之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响工业与组织心理学领域。比较同上第892页（引用媒体文章和其他证据，记录国会对Dhanasar研究的关注）。

尽管相关证据确立了申请人拟议事业的实质性价值，但并未证明申请人拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力、其他实质性积极经济效应、在其领域内的国家甚至全球影响，或其他表明国家重要性的更广泛影响。

B. Dhanasar框架的其余要件

申请人未能确立其具体拟议事业的国家重要性，且不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留对她在Dhanasar框架第二和第三项要件下资格的裁定。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出其所得结论所不必要的问题作出认定”）；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

申请人未能确立其拟议事业的国家重要性，且不符合Dhanasar分析框架的第一项要件。因此，她未能证明其有资格或作为自由裁量事项在符合国家利益的情况下值得豁免职位邀请要求。

裁定：上诉被驳回。