JUN042024_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：31109002 日期：2024年6月4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职位offer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符合所请求的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予以重新审查。Matter of Christa'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 underlying 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。该法第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。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，相当于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，其随后必须证明其值得“ 在国家利益 ”下对职位offer要求行使自由裁量豁免。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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合 underlying EB-2 分类的资格，即作为高级学位专业人士。因此，上诉中的剩余问题是申请人是否已根据 Dhanasar 框架确立国家利益豁免的资格。

Dhanasar 第一项要件，即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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。

申请人计划在佛罗里达地区经营自己的人人力资源（HR）咨询公司，“ 为中小型公司提供专业咨询和顾问服务 ”，“ 重点关注优化招聘、选拔、入职、雇用、培训、福利、发展计划、工作保障、纪律程序、薪酬职业计划和退休等系统。 ”为此，她打算利用其“ 在人力资源领域及其子流程的设计、创建、开发、实施和监控方面的丰富经验、技能和知识。 ”根据所提供的商业计划，申请人的咨询公司将为其客户关注多项主要人力资源职能，包括组织结构设计；人力资源绩效评估；分析和职位描述；按胜任力设计职位概况；可变和灵活薪酬制度；组织氛围管理；职业和社会心理风险管理；知识管理和专业概念；以及职业和退休计划。通过协助开发和改进这些系统，申请人声称她将“ 为美国中小型公司增加价值，以服务、帮助和支持其管理层，产生更大的盈利能力、长期可持续性和具有高度胜任力和快乐员工的竞争力，[这反过来]将对[美国]的经济和竞争力产生积极影响。 ”

为支持该事业，申请人提交了四份个人陈述，详细说明其为先前雇主管理和定制人力资源及组织管理职能的丰富经验，以及其在美国发展公司的计划。此外，记录中包含多篇文章和行业报告，讨论与员工招聘和留任相关的各种主题，包括工作场所环境因素对员工的影响、员工心理健康，以及旨在促进和发展

[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自由裁量性质）。

中小型企业的联邦倡议，以及这些企业对区域和国家经济的影响。记录中还包含一份商业计划，详细描述该公司的服务内容及其发展计划，以及来自先前雇主的推荐信，详述申请人对各自运营的影响。

审理主任认定，虽然申请人确立了其事业的实质价值，但她未确立其国家重要性，认定该事业不会对该领域产生超出对其潜在客户直接影响的更广泛影响。审理主任进一步认定，记录未确立其事业将产生 Dhanasar 所设想的“ 实质性经济影响 ”。见 Dhanasar at 890。经重新审查，本办公室同意审理主任的结论，即拟议事业旨在为中小型企业提供专业人力资源咨询服务具有实质价值。Id. 然而，虽然申请人已确立拟议事业具有实质价值，但记录未显示其具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任未适当考虑记录中的证据，施加了新颖要求，并表现出“ 对法律的误解和误用，[这]超出了无害错误的范围，达到了滥用自由裁量权的程度。 ”作为此方面的例子，申请人依据审理主任的结论，即商业计划未确立该事业将具有实质性积极经济影响，因为“ 它[未]表明她打算雇用多少全职员工。 ”申请人主张，这施加了新颖要求，因为审理主任未考虑该事业的前瞻性影响，并强制要求雇用“ 基准 ”数量的员工，而这在 Dhanasar 框架下并非明确要求。

经重新审查，本办公室不同意申请人关于审理主任误用法律或以其他方式滥用自由裁量权的主张。审理主任并未要求申请人确立其事业将雇用“ 基准 ”数量的员工。相反，在评估其事业的经济影响是否“ 显著 ”时，审理主任指出，这一关于社区中个人潜在就业的缺失信息对于确立该事业是否会对“ 社区产生实质性积极影响 ”具有证明价值。见 Dhanasar at 889。同样，申请人主张审理主任在认定该事业不会有利于“ 美国区域或国家经济 ”时误用了 Dhanasar 框架，因为 Dhanasar 避免过度强调事业的地理广度。虽然 Dhanasar 的分析框架确实避免“ 过度强调事业的地理广度 ”，但审理主任的决定考虑了区域和国家经济利益，而未强制要求经济利益达到国家层面，这与 Dhanasar 的分析一致。Dhanasar at 890。而且审理主任在评估其国家重要性时并未仅关注申请人事业所声称的经济利益，他们还考虑了其事业对行业的潜在影响。此外，如本文所述，本办公室同意记录未确立申请人事业的经济利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 显著 ”程度，因此审理主任在评估商业计划时任何所称的错误至多是无害的。See generally Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. at 350 n.5（引用 Japarkulova v. Holder, 615 F.3d 696, 701 (6th Cir. 2010)（指出当没有“ 理由相信……发回重审可能导致不同结果 ”时，错误是无害的（引文省略））））。

申请人还依据 Buletini v. INS, 850 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994) 来支持其主张，即审理主任未能整体考量全部证据存在错误。但 Buletini 案法院并未否定审查所提交证据的质量以确定其是否确立申请人资格这一概念，Buletini 判决也未表明，如果美国公民及移民服务局（USCIS）未对每一项证据逐一分析，即构成滥用自由裁量权。当 USCIS 对申请作出有理由的考量时，并不要求其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项证据。参见，例如，Ren v. USCIS, 60 F.4th 89, 97 (4th Cir. 2023)（“ [S]o long as [USCIS] has given reasoned consideration to the petition, and made adequate findings, we will not require that it address specifically each claim the petitioner made or each piece of evidence the petitioner presented. ”（已清理））；Osuchukwu v. INS, 744 F.2d 1136, 1142-43 (5th Cir. 1984)（“ [The Board of Immigration Appeals] has no duty to write an exegesis on every contention ”）。

在其上诉书面论证意见中，申请人反复称记录中包含“ 大量证据 ”证明其拟议事业具有国家重要性。然而，她并未回应审理主任关于其具体事业更广泛影响的结论，而主要依赖讨论政府对中小企业成功之利益的文章和报告。例如，申请人援引美国小企业管理局2021年《小企业概况》报告，该报告讨论了小企业在美国的市场份额、小企业增长对确保美国经济健康的重要性，以及拜登政府将某周指定为全国小企业周及其他旨在帮助小企业的各类政府举措。然而，这些文章和情况说明与其实质价值相关，而非其国家重要性。这些文章未讨论申请人的工作或其拟议事业，也未证明审理主任关于其事业的更广泛影响不会超出其直接客户进而影响该领域的结论存在错误。在考量拟议事业的国家重要性时，该事业将服务的客户群或行业本身不足以确立国家重要性，相反，我们关注“ the specific endeavor that the foreign national proposes to undertake ”的更广泛影响。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人未能证明其拟议事业（无论多么值得赞赏）的更广泛影响达到国家重要性的水平。正如 Dhanasar 案中申请人拟议的教学活动未被证明对 STEM 教育领域具有更广泛影响一样，仅惠及申请人客户的活动，如其在个人陈述和商业计划中概述的服务，也不会在该领域产生更广泛影响。Id. at 893。

同样，我们认可申请人关于其事业与商务部及劳工部关于雇主在员工招聘、留用和发展方面的目标和建议相一致的主张，但我们不同意这能确立其事业的国家重要性。所述与联邦举措的一致性可能说明该事业的实质价值，但申请人未能证明她将向其潜在客户提供的服务如何导致与国家级重要性相称的更广泛影响，或以其他方式切实推进这些政府举措。未指明该领域具体影响的笼统结论性陈述证明价值甚微。参见 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。

在上诉中，申请人还主张审理主任错误地忽视了其个人陈述，该陈述讨论了她在“营造积极工作环境、优化资源、促进经济增长，同时满足各行业关键人力资源需求”方面的专长。然而，申请人未详细说明其陈述如何证明她打算向其客户提供的利益将对该领域或经济产生更广泛影响。同样，尽管个人陈述和推荐信详述了她在该领域的专长以及她通过咨询帮助客户的能力，但证据未确立其工作的更广泛影响。虽然我们认可申请人在为不同行业的众多公司提供人力资源事务咨询以及为其雇主实施组织变革方面拥有成功职业生涯，但记录未确立她对其直接雇主之外领域的影响。此外，申请人的专长和成功记录是 Dhanasar 第二项要件下的考量因素，该要件“ shifts the focus from the proposed endeavor to the foreign national ”。Dhanasar at 890。此处的问题是申请人是否证明了其拟议事业的国家重要性。

我们还同意审理主任的结论，即申请人未确立其事业“ has significant potential to employ U.S. workers or has other substantial positive economic effects, particularly in an economically depressed area. ” Id. 虽然申请人再次主张记录中包含“大量文件”证明其事业的经济利益，但我们不同意。申请人称其咨询业务“将对创造就业和经济部门的竞争力产生积极影响”，为其客户业务增加价值，并导致整个经济中就业增加，但尽管任何基本经济活动都有可能对地方经济产生积极影响，申请人未证明直接源于其拟议事业的经济活动如何达到国家重要性的水平。此外，鉴于申请人商业计划中包含的有限预测，我们无法确定其公司运营是否会达到 Dhanasar 所设想的显著经济利益的水平。进一步，申请人似乎无法具体预测其公司的预期就业，仅称“ the personnel to be hired would be subject to each project. . . as I develop the activity, I will determine what personnel I will require. ”在没有关于直接归因于其事业的任何预期美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人事业产生的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ substantial positive economic effects ”水平。Id. at 890。

最后，申请人主张“ it is not inherently necessary to meet each of the possible evidentiary examples provided in the precedent decision ”，但申请人未在 Dhanasar 讨论的任何考量因素下确立其事业的国家重要性。因此，申请人的拟议事业不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

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，我们认定她未确立其有资格或基于自由裁量权本应获得国家利益豁免。鉴于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人在

Dhanasar 第二项和第三项要件下的资格及上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“ courts and agencies are not required to make findings on issues the decision of which is unnecessary to the results they reached ”）；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）。

裁定：上诉被驳回。