MAR142024_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：30315781 日期：2024年3月14日

关于行政上诉办公室决定的动议

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名人力资源领域的变化管理专家，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工作要求豁免的国家利益豁免。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，认定申请人未能证明她有资格或酌情应获得国家利益豁免。我们驳回了随后的上诉，认定记录未能证明申请人的拟议事业具有国家重要性。现本事项因复议动议提交至我们面前。

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)。经审查，我们将驳回该动议。

一、法律

复议动议必须证明我们先前的决定是基于对法律或政策的错误适用，且该决定基于决定时诉讼记录中的证据是错误的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。我们对动议的审查仅限于审查我们最新的决定。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(ii)。我们可以批准满足这些要求并证明有资格获得所请求利益的动议。

为证明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才能的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其有资格作为持有高级学位的专业人士或具有特殊才能的个人，他们必须随后证明他们应获得对工作要求“符合国家利益”的酌情豁免。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框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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，豁免工作要求将有利于美国。

第一项要件，实质价值和国家重要性，侧重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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。同上，第889页。

第二项要件将重点从拟议事业转移到个人。为确定他们是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：他们的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。同上，第890页。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，我们可评估以下因素：鉴于该个人的资格性质或拟议事业，他们获得工作机会或获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从他们的贡献中受益；以及对他们贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每种情况下，所考虑的因素必须综合起来证明，权衡之下，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。同上，第890-91页。

二、分析

对任何动议的审查均限于先前不利决定的依据。因此，我们将审查任何新的事实和论点，只要它们与我们最新的决定即驳回上诉有关。因此，我们对本动议的分析限于以下内容：我们认定记录未能证明申请人的拟议事业具有国家重要性是否错误。我们通过引用纳入先前的决定，并仅在必要时重复某些事实和证据以处理申请人在动议中的主张。虽然我们可能不会逐一处理每项证据，但我们已经审查并考虑了每一项。

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批准或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

如上所述，为证明有理由复议我们最新的决定，申请人必须既说明他们认为最近决定基于对法律或政策错误适用的理由，又具体引用申请人认为我们在该先前决定中错误适用的法律、法规、先例决定或具有约束力的政策。因此，要在其复议动议中获胜，申请人不能仅仅不同意我们的结论，而必须证明我们在该紧接的先前决定中如何在法律或政策上出错。见 Matter of O-S-G-, 24 I&N Dec. 56, 58 (BIA 2006)（认定复议动议不是当事人实质上提交相同书面论证并笼统指称先前决定有误以寻求复议的程序）。

在动议中，申请人声称我们错误适用了“ 某些法律标准 ”，导致对她不利的决定。申请人进一步主张，国家影响是在其他要件的框架下被错误分析的，导致商业计划被不恰当地贬低。申请人还主张，我们过度关注经济利益，而这不是批准的要求，并忽略了关于国家重要性的主要论点。申请人补充说，未来的创业计划只是更广泛论点的一小部分。申请人声称，我们因第一项要件的论点据称失败而能够不考虑对第二和第三项要件的分析，这妨碍了事项得到充分审理，且每项要件都必须根据优势证据标准进行分析。

为支持其先前的上诉，申请人主要主张，除其他事项外，审理主任未对申请人提出的最重要论点提供分析，因为未考虑一项重要证据，即申请人公司名为 I_____I 的商业计划。该商业计划是应证据请求（RFE）提交的，申请人在其商业计划中表明，她的公司将为信息技术行业和物流行业的中小型公司提供变化管理咨询服务。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，不能追溯性地确立她在提交申请时的资格。2 然而，我们认定申请人在提交申请之前就在规划其商业事业，且商业计划的日期晚于其申请提交日期这一事实并不影响她在提交申请时的资格。因此，我们将申请人的商业计划视为支持其拟议事业提交的证据，并就商业计划涉及Dhanasar框架第一项要件的部分进行了深入分析。

申请人现在声称，我们过度关注商业计划中提供的经济利益，而忽略了她关于国家重要性的其他主要论点。虽然我们在先前的决定中可能没有逐一处理每项证据，但我们已经审查并考虑了每一项。在我们先前的决定中，我们指出，应RFE提交的文章和申请人前雇主的支持信证明了申请人在其管理职位中指导各种员工关系项目和倡议的卓越记录。然而，我们指出，在确定国家重要性时，相关问题不是

2 见 8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), (12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)（指出资格必须在提交时确立）；另见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)（认定申请不能在一组新事实下申请人变得符合资格后的未来日期获得批准）。

个人将从事的行业或职业；相反，我们关注的是外国人拟开展的具体事业。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，申请人必须以优势证据证明其拟设立咨询公司的事业达到国家重要性水平。我们审查了记录中的每一项证据，并考虑了申请人提出的每一项论点。我们认定，基于我们先前决定中所述的理由，无论是商业计划还是记录中的其余证据，均未证明申请人的拟议事业达到国家重要性水平。

虽然申请人声称我们错误适用了“ 某些法律标准 ”，但支持当前动议的书面论证意见缺乏任何有说服力的论据，说明我们在驳回上诉时如何错误适用了法律或政策。她也没有引用法律、法规、先例决定或有约束力的政策来支持我们错误适用了“ 某些法律标准 ”的主张。相反，申请人坚持认为其申请必须获批，因为她已记录其想法的重要性和独创性，因为她已展示其在领先的美国和国际公司实施变革管理方面令人印象深刻的过往记录，因为她已聘请第三方专家来规划、预测和记录其未来事业的可行性，以及因为她已记录其在当前雇主处的重要现有职位。虽然我们在动议中认可申请人的主张，但正如我们在先前决定中所述，申请人的工作经历、过往表现和成就通常与 Dhanasar 框架的第二项要件相关。见 id. at 890。
来自 I（某大学）市场营销学副教授的专家意见信指出，申请人在人力资源咨询方面的拟议事业在商业领域具有国家重要性，因为人力资源管理——涉及创造工作、评估人力资源概念、招聘潜在员工、提供工作培训和职业晋升——惠及国家整体劳动力市场、经济和商业行业。教授! l还指出，人力资源管理是每个组织中非常重要的职能。虽然专家意见信支持人力资源咨询的重要性，但记录未能充分证明申请人的咨询活动所提供的利益超出其客户范围，从而更广泛地影响信息技术行业或物流行业。在 Dhanasar 中，我们指出我们寻求拟议事业的更广泛影响，并且某项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响。见 id. at 889。

此外，申请人声称我们先前决定有误，因为我们未对 Dhanasar 框架的第二项和第三项要件提供分析。在我们先前的决定中，我们拒绝讨论关于 Dhanasar 框架第二项和第三项要件的其余论点，因为申请人未按 Dhanasar 先例决定第一项要件的要求确立拟议事业的国家重要性。由于申请人的拟议工作未满足 Dhanasar 框架第一项要件的国家重要性要素，进一步分析其在第二项和第三项要件下的资格将无实际意义。此外，我们无需对结果所不需要的问题作出认定。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)；另见 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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

如上所述，复议动议并非当事人可以提出基本相同的论点并通过泛泛指控先前决定有误来寻求复议的程序。见 Matter of O-S-G-, 24 I&N Dec. at 5 8。申请人未证明我们先前的决定存在法律或政策错误，或该决定基于作出决定时的记录是不正确的。见 8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。因此，我们认定本动议不符合复议动议的要求。

III. 结论

申请人未证明我们先前的决定在我们作出先前决定时基于对法律或政策的错误适用。因此，该动议将被驳回。见 8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。我们不会重新审理该申请，原申请仍被拒绝。

命令：复议动议被驳回。