NOV082023_04B5203 · 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：28561904 日期：2023年11月8日

对内布拉斯加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）

申请人是一名人力资源顾问，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于此EB-2移民类别的职位offer要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益的情况下，行使自由裁量权批准对所需职位offer（因而对劳工证）的豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格，但记录未能证明豁免职位offer要求符合国家利益。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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。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。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合 underlying EB-2 移民类别的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、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。

一旦申请人证明符合该类别资格，申请人随后必须确立符合“ 国家利益 ”的职位offer要求自由裁量豁免的资格。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“ 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，USCIS 可作为自由裁量事项 [1] 批准国家利益豁免，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，豁免职位offer要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定，申请人基于获得心理学学士学位的外国同等学历以及随后至少五年的渐进工作经验，符合高级学位专业人士资格。参见 8 C.F.R § 204.5(k)(2)（拥有学士学位或外国同等学位并随后在专业领域具有至少五年渐进经验的专业人士，将符合高级学位专业人士资格）。审理主任还认定，申请人已证明拟议事业的实质价值。然而，审理主任认定，申请人未能证明该事业的国家重要性、她处于有利地位以推进该事业，或权衡之下豁免职位offer要求将有利于美国。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，其中她主张审理主任未根据 Dhanasar 框架彻底分析其国家利益豁免资格，且她事实上已确立其资格。
申请人提议在佛罗里达州I I经营一家人力资源咨询公司。申请人称，该公司将提供辅导、治疗、评估、个人发展、个人品牌和咨询等服务，并将向高管、公职人员、企业家和企业主营销其服务。申请人的商业计划估计，到第五年，公司将拥有七名员工，年利润为250,000美元。

我们首先考虑申请人关于她已证明该事业国家重要性的主张。在确定国家重要性时，我们考虑事业的潜在预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在特定领域具有国家或全球影响的事业，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响，可能具有国家重要性。Id. 此外，具有显著潜力雇用美国工人或产生其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，可能具有国家重要性。Id. at 890。

在认定拟议事业未满足此要求时，审理主任指出，尽管申请人称她打算从事人力资源咨询工作，但国家重要性分析的重点不是行业、领域或职业的重要性，而是个人提议开展的具体事业。审理主任还指出，申请人未提交证据证明该企业拥有任何当前或潜在客户，且她未证明该事业将与其过去工作相似，因此申请人的未来工作未得到充分界定。审理主任还认定，申请人的

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

商业计划未能充分证明公司能够支付预计的工资，且申请人未证明她拥有将用于公司启动费用的资金。关于申请人声称美国对人力资源咨询有高需求，审理主任指出，这并未证明申请人的工作将影响更广泛领域或产生达到国家重要性水平的影响。

在上诉中，申请人反对审理主任关于拟议事业未充分“界定”的结论。申请人主张，相反，她已充分界定其拟议事业及其国家重要性，她已提供其过去成就的证据，且这些成就代表了她将在拟议事业中开展的工作。

经审查记录，我们同意申请人的观点，即她的个人陈述和商业计划提供了关于拟议事业的充分细节，使我们能够分析其国家重要性。记录还包含申请人在人力资源领域的专业工作经历证据，我们认定申请人关于继续提供人力资源服务的陈述意图足够可信。因此，我们不同意审理主任关于拟议事业未充分“界定”的定性。

尽管我们同意申请人已证明她打算建立人力资源咨询公司且她在该领域有先前专业经验，但我们不同意这证明了拟议事业的国家重要性。虽然记录包含证据，如申请人先前雇主和同事的推荐信，显示她似乎在其领域受到尊重，但记录不包含证据表明申请人的过去成就在人力资源领域产生了广泛影响，或以其他方式证明她当前的事业具有国家重要性。此外，我们注意到，虽然申请人的过去工作可能有助于说明她计划如何开展其拟议事业，从而可能有助于显示其潜在预期影响，但第一项条件的重点在于拟议事业本身而非申请人。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。申请人的技能、成就和成功记录的证据通常涉及 Dhanasar 框架的第二项条件，该条件“将重点从拟议事业转移到[非公民]以及他们是否处于有利地位以推进该事业”。Id.

申请人还主张，她确实提交了潜在客户的证据以及她有能力为企业投资启动资金的证据，且审理主任在称否则时犯了错误。但此外，申请人反对审理主任在国家重要性认定中考虑启动资金的可用性；申请人认为，资金问题涉及她是否处于有利地位以推进该事业，因此是 Dhanasar 第二项条件的考虑因素。

我们承认记录包含两位企业主的信件，他们声称对申请人的咨询服务感兴趣，一封银行信件说明申请人的账户余额，以及显示申请人先前收入的工资单。然而，即使我们认定这证明了潜在客户的兴趣和向企业投资资金的能力，这也不会确立拟议事业的国家重要性。首先，我们同意，一般而言，可用的

来自潜在客户、顾客或用户的资金和兴趣，属于更适合在Dhanasar第二项要件中考虑的因素。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890；另见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。然而，潜在客户的来信以及资金的可获得性，在例如客户讨论了该事业对该领域的潜在影响，或者资金有助于确立重大积极经济影响的潜力时，也可能与第一项要件相关。但在此案中，申请人的潜在客户来信、银行函件和工资单并未证明申请人的人力资源咨询业务具有对该领域产生广泛影响的潜力，或可能产生重大积极经济影响。

申请人在上诉中还讨论了USCIS《政策手册》中关于拥有高级STEM（科学、技术、工程和数学）学位的人士以及申请国家利益豁免的创业者的指引。一般性参见 6 USCIS Policy Manual, supra at F.5(D)(2) 和 (D)(4)。尽管申请人引用了该指引并主张她是一名拥有高级STEM学位的创业者，但她并未解释该指引如何确立她获得国家利益豁免的资格。

关于高级STEM学位的指引指出，USCIS认识到STEM领域进步的重要性，以及拥有高级STEM学位的人士在促进这一进步中的关键作用，尤其是在关键和新兴技术、国家安全或其他对美国竞争力重要的STEM领域。一般性参见 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(2)。然而，记录并未证明拟议的人力资源咨询事业与关键和新兴技术或国家安全相关，或有可能促成其进步，申请人也未证明拟议事业旨在推进某项STEM技术或STEM研究。尽管申请人的学位属于STEM领域，但申请人并未确立其拟议事业具有在心理学领域产生广泛影响的潜力。

关于寻求国家利益豁免的创业者的指引承认，此类申请中提交的证据可能具有独特性，并讨论了其中一些证据类型。一般性参见 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(4)。尽管申请人将其拟议事业描述为创业性努力，但她并未解释该指引如何有助于确立其拟议事业具有国家重要性。此外，记录缺乏该指引所述在创业申请中可能相关的许多具体证据类型，例如外部投资、孵化器或加速器参与、关于申请人的已发表材料以及知识产权。Id.

最后，申请人在上诉中重复了此前在回应补证通知（RFE）时提出的主张，即人力资源服务对员工留任和敬业度具有价值，以及改善某一行业的招聘会产生“涟漪效应”，对经济的其他方面产生积极影响。申请人关于员工敬业度、员工留任、创造就业重要性的主张，以及申请人为支持这些主张而引用的文章，均未确立申请人具体拟议事业的国家重要性。这些概括性主张涉及整个人力资源领域，而非申请人的拟议事业。我们同意审理主任的意见，即在确定国家重要性时，相关考虑因素是“[非公民]拟从事的具体事业”，而非行业、领域或职业的重要性。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

尽管申请人在上诉中主张，拟议事业具有产生广泛影响的潜力，“因为她将通过疫情后复苏支持和引导企业，改善美国公司的员工留任，并对美国经济和就业市场产生积极的涟漪效应”，但这些主张并未得到记录中证据的支持。尽管记录反映了申请人在该领域的经验以及她为客户提供有价值服务的意图，但申请人未提供充分的信息或证据，以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，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，因为这些活动不会超出其学生范围而更广泛地影响其领域。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。此处亦然。申请人未证明其拟议事业将充分超出其公司及其客户范围，以与国家重要性相称的水平影响人力资源行业或美国经济。

申请人未确立拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性；因此，她不符合国家利益豁免的资格。我们认可申请人在上诉中关于Dhanasar第二项和第三项要件的论点，但既然认定证据未确立申请人在第一项要件下的资格，我们对记录是否确立Dhanasar其余要件保留意见。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar第一项要件的国家重要性要求。因此，我们认定申请人未确立其有资格或基于自由裁量权以其他方式值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。