OCT192023_02B5203 · 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：28564714 日期：2023年10月19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）

申请人是一名人才管理员，寻求作为持有高级学位的专业人士的第二优先移民分类，以及针对附属于该 EB-2 移民分类的工作邀请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，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的 EB-2 分类资格，但申请人未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。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。Matter of Christo'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 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。

如果申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士符合资格，则其必须随后证明其值得对工作邀请要求给予“ 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 (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）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

- 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拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的资格。[2] 有待确定的剩余问题是申请人是否已证明对工作邀请要求、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。

申请人在表格 I-140（外籍工人移民申请）的拟议就业部分未提供其职位名称。相反，申请人日期为2022年4月7日的附函对其拟议事业描述如下：

[申请人]将通过发现培训需求并为美国公司设计包含使用数字工具且符合现行劳动法规的具体培训计划，为需要适应美国劳动力市场不断变化需求的美国公司作出贡献。

在初次提交时提交的个人陈述中，申请人将自己描述为“ 人才管理工程师 ”，并解释其计划“ 是通过位于佛罗里达州的办公室为拥有5至500名员工的公司开始咨询和顾问服务，然后扩展到德克萨斯州等其他州。 ”申请人进一步表示，其服务将从“ 分析是否符合美国现行劳动法规 ”开始，然后过渡到构建“ 培训计划：它是一种有助于雇主和雇员发展战略的管理工具 ”，并最终以执行培训计划告终。尽管申请人详细说明培训计划将培养“ 劳动能力 ”或“ 弥合职位职责与协作者所承担职责之间发现的差距 ”，但他未提供其培训计划的具体内容，也未清楚传达他打算通过其服务为客户实现什么目标。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提供了日期为2022年9月9日的拟议事业单独声明以及日期为2022年9月6日的更新个人陈述。申请人对其事业澄清如下：

我的拟议事业是依托我在人力资源领域的丰富经验，如培训和辅导流程、薪资等级、工作分析、行政流程改进、高管辅导、人员选拔、组织发展和新创事业，为美国的公司和工人应用和开发培训计划并识别新冠疫情后的新工作岗位，以便促进为公司现有空缺职位和劳动力市场招聘和适配工人。

[2] 申请人拥有厄瓜多尔 Universidad ［已隐去］的人才管理工程和人力资源专业相当于美国学士学位的学位，以及 Universidad ［已隐去］的工商管理与管理专业硕士学位。

申请人还补充了其为美国公司提议的培训计划的细节，例如培训目标、主题（即战略规划、弥合知识差距、组织文化、人际关系等）和方法（即专业会议、远程培训、跨专业知识交流、教学与实践等）。

审理主任认定，根据 Dhanasar 的第一项要件，申请人的事业具有实质价值但不具有国家重要性。[3] 审理主任认定，记录未证明申请人的事业对该领域或行业具有广泛影响，或会提供实质性经济效果，或具有雇用美国工人的重大潜力，从而达到国家重要性的水平。

在上诉中，申请人声称审理主任通过称申请人“ 在具体说明其拟议事业时回避 ”而对其案件表现出负面偏见。如上所述，我们也认定申请人最初就其事业提供了含糊和笼统的陈述，而其应 RFE 提交的更新陈述对其事业提供了更详细和具体的描述。由于审理主任随后认定修订后的事业声明具有实质价值，我们认定审理主任的措辞仅表明事业初始描述缺乏清晰性，既不轻蔑也不损害案件结果。

申请人还声称该否决包含“ 对法律的误解和误用 ”的实例。具体而言，申请人主张：“ [虽]然实质性积极经济效果可在确定拟议事业的国家重要性时予以考虑，但先例案件决定或相关条例并不要求必须提供美国经济影响的预测才能通过第一项要件。 ”申请人还主张，审理主任“ 固执地 ”强调创造就业是“ 对审理官员酌处权的滥用 ”。

在根据第一项要件确定国家重要性时，我们在 Dhanasar 中指出，“ 我们寻找更广泛的影响 ”，并且“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。我们在 Dhanasar 中进一步指出，“ [一]项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济效果的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。因此，审理主任受先例决定的约束，不仅要寻找拟议事业在特定领域的更广泛影响，还要评估该事业是否具有雇用美国工人的潜力或具有其他实质性积极经济效果。在此，审理主任考虑了 Dhanasar 规定的适当标准，并适当评估了该事业的积极经济效果及其创造就业的潜力，以及其在该领域的广泛影响。

申请人进一步声称，审理主任的决定是任意和反复无常的，因为“ 没有任何证据被正式或实质性地分析 ”，且审理主任“ 未提及申请人在初次提交以及 RFE 中提供的任何证据 ”即得出结论。申请人主张有“ 大量证据 ”支持国家

[3] 审理主任还认定申请人未满足 Dhanasar 分析框架的第二项或第三项要件。

重要性，但审理主任“未考虑所提交证据的整体”。然而，在阅读驳回决定后，我们注意到审理主任评估并讨论了申请人提交的各种证据，包括推荐信、个人陈述、商业计划书，以及关于小企业重要性的文章和行业报告。在对初次申请及回应补件通知（RFE）时提交的证据进行重新审查后，我们同意审理主任的意见，即证据整体未能证明Dhanasar案所设想的国家重要性。

在初次申请中，申请人提交了若干关于小企业顾问的价值以及小企业对美国经济和就业创造重要性的报告和文章，以及白宫关于促进美国经济竞争的情况说明书和美国小企业管理局（SBA）网站页面的打印件。尽管我们认可小企业的价值及其对就业增长和整体经济的贡献，但仅仅在一个重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们关注“外国人拟从事的具体事业”并考虑该事业的“潜在预期影响”。参见Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。然而，初次申请中提供的文章或报告均未具体提及申请人的事业及其将如何直接影响该领域或美国经济。

审理主任在认定初次申请缺乏证明申请人事业将对领域或美国经济产生重大影响的“充分、独立和客观证据”后，签发了补件通知。申请人并未提交关于具体事业“潜在预期影响”的独立和佐证证据，而是提供了关于其事业的澄清声明、前同事的两封额外推荐信以及一份商业计划书。

推荐信赞扬申请人在人力资源领域的知识，并讨论了申请人成功处理的具体项目和培训，但未提供关于申请人拟议事业的细节，也未说明其将如何具体影响人力资源领域或美国经济。记录中还包含一封来自一家橡胶制造公司法律代表的信函，该代表就人力资源相关问题寻求申请人的专业建议和培训。该信函作者证明申请人的知识和高品质服务，并声明其对公司产生了“重大影响”，但未讨论此种影响如何转化为对该领域的任何广泛影响。

同样，来自厄瓜多尔[已隐去]专业工程师管理者协会主席的信函声称申请人精通厄瓜多尔劳动法并对该组织产生了“重大影响”。然而，该信函并未表明申请人所实施的方法或技术在美国得到广泛传播或使用，也未表明其具有推进人力资源领域的重大潜力，如Dhanasar案所设想的那样：“一项事业可能具有国家重要性，例如，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889页。在此，记录不足以证明其事业的具体影响将超越其本人及其客户，对国家层面产生影响。

4 该信函作者解释说，这是一个专业管理者组织，在厄瓜多尔[已隐去]地区为公共和私营公司提供行政程序方面的建议。

此外，记录不支持其公司将产生Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”。同上，第890页。尽管申请人为其咨询公司“ Human resources EP Consulting ”提供了商业计划书，但未提供关于其打算如何发展公司的有说服力的细节。申请人的商业计划书预计公司第一年收入为750,000美元，“ 两年后增长35% ”，但未充分证明其财务预测的依据。申请人还提供了一封来自佛罗里达州名为[已隐去]的公司的信函，该公司表示有兴趣聘请申请人作为人力资源和培训顾问。然而，这封单一的意向书不能佐证客户或客户项目的性质或数量，以支持其事业将产生实质性经济影响的主张。

我们承认任何商品或服务的提供都有可能影响经济；然而，记录不支持申请人的公司将以如此大的规模运营，从而惠及美国经济并达到国家重要性的水平。此外，记录未证明该公司将对任何经济萧条地区产生实质性影响。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。

总之，记录未证明申请人的事业对该领域具有广泛影响，也未证明其将提供实质性经济效应。因此，申请人未能确立拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性，不符合国家利益豁免的资格。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申请人关于其在第二或第三项要件下资格的主张。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定 ”）；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

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定其未能确立符合国家利益豁免的资格或在其他方面值得批准。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。