SEP202023_07B5203 · 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

案卷号：28467050 日期：2023年9月20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）

申请人是一家企业人力资源顾问，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)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但她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重新审查（de novo）。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。

I. 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。其次，申请人必须证明其值得获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 884, 889（AAO 2016）规定，USCIS可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人表明：

1 另见 Poursina v. USCIS，936 F.3d 868（第九巡回法院2019年）（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

- 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其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。因此，上诉中尚待确定的问题是，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。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于非公民拟从事的具体事业。参见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。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，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

申请人是一名心理学家，在表格 I-140（外籍工人移民申请）中声明她打算在美国担任企业人力资源顾问。在一封支持信中，其律师陈述如下：

[申请人]打算通过其公司_____继续在人力资源领域的工作，有潜力为美国工人创造就业机会并为美国经济做出贡献。此外，她作为企业人力资源顾问的角色将通过促进健康的工作环境——使员工快乐且高效——使美国的中小型企业在其运营中变得更高效、更盈利。

申请人还提交了行业文章和报告的副本以及推荐信，以支持其资格。

审理主任认定申请人的初始申请未以足够细节说明其拟议事业，并发出补充证据请求（RFE），要求证明拟议事业的实质价值和国家重要性。作为回应，申请人提交了一份个人陈述，其中她表示她：

[C]创建了一个实验性系统来处理客户的情绪，该系统涉及作为其家庭治疗师与我进行即时的、基于需求的互动。我几乎永久性地通过电话向客户提供服务，以便我能即时协助其情绪的发展。我将此系统命名为 I I

I

她进一步表示，她决定通过一个名为 l t 的在线平台传播她的 ~---------~，并开始将 “ [她的]实验 ” 扩展到医院和医疗环境之外的其他商业环境。她最后表示，她打算

通过其美国公司（该公司于2016年在佛罗里达州注册成立）在人力资源领域继续这一扩展。

申请人还提交了额外的支持信和行业文章，以支持其资格。

在否决申请时，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但记录中缺乏足够证据证明申请人的工作将在与国家重要性相符的层面上影响地区或全国人口。审理主任认定，申请人未证明其拟议美国就业的益处将超越其客户而影响其领域或更广泛的美国。在上诉中，申请人主张审理主任的决定有误，并声称审理主任在评估 Dhanasar 第一项要件的国家重要性要素时适用了“ 更严格的证明标准 ”，且未分析全部证据，包括其个人陈述和具有证明力的研究。

关于此事项中的证明标准，申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。换言之，申请人必须表明其主张“ 更可能为真 ”或“ 很可能 ”为真。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上，第376页；Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77, 79-80（Comm'r 1989）。在此，审理主任全面分析了申请人的文件并权衡了其证据，以评估她是否已以优势证据证明其满足 Dhanasar 框架的第一项要件。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。一般而言，本办公室查看记录申请人工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。申请人提交了文章和报告，论述人力资源的重要性及其对美国经济的影响，特别是在COVID-19疫情之后。本办公室认可人力资源服务的价值；然而，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。

同样，申请人的个人陈述强调人力资源和人力资源咨询的价值，而非聚焦于其具体事业的前瞻性影响。申请人论述了人力资源咨询的益处，强调其事业将如何帮助促进企业的健康工作环境，并通过创造就业和收入刺激经济。然而，申请人未指出任何可直接将其具体事业与整体经济增长联系起来的佐证证据。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。

申请人还提供了来自巴西前同事的推荐信，他们证明了其工作质量。尽管这些信件赞扬了她的资格和专业成就，但申请人的技能、专长和能力涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，

该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民 ”。参见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。此处的问题是，她拟从事的具体事业是否在 Dhanasar 第一项要件下具有国家重要性。

作为对补充证据请求的回应，申请人提交了来自客户的额外支持信，讨论她的.....,...____--,-____,.....,..-....,..... 如何使他们的个别企业受益。尽管本办公室注意到他们对申请人方法的赞扬，但这些信件讨论的是申请人的工作对其自身经历的影响，而非所要求的对商业和金融部门的广泛影响。参见同上，第889页。

我们在Dhanasar案中指出，“ 我们寻找的是更广泛的影响 ”，并且“ 例如，一项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济效应的努力，尤其是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。尽管申请人叙述了人力资源咨询的价值和重要性及其对商业增长的一般影响，但Dhanasar要求我们关注“ 外国人拟从事的具体努力 ”，而不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性。Id. at 889。

此外，申请人未提供证据证明其业务运营将如何具有雇用美国工人的显著潜力，或以其他方式为我们国家带来重大积极经济效应。申请人未证明其公司的运营将在与国家重要性相称的水平上为佛罗里达州或该地区或更广泛的美国经济提供重大经济利益，也未证明其业务运营将在区域或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。

此外，申请人未提供充分证据证明其公司将运营的地区经济萧条；其公司将在这些地区雇用大量劳动力；或其努力将通过就业水平、商业活动或税收为该地区或其人口带来重大经济利益。没有此类证据，我们无法评估拟议努力对就业创造的影响或其整体经济影响。因此，申请人未支持其拟议努力将足以超越其客户、在与国家重要性相称的水平上影响人力资源领域的主张。

最后，我们注意到申请人提交了两份我们的非先例上诉决定，其中每位申请人均寻求被归类为具有杰出能力的个人，我们支持了上诉。第一，这两名申请人寻求的是基于就业的第一优先（EB-1）移民分类，这与本案申请人寻求的EB-2移民分类不同。第二，两项决定均未作为先例公布，因此，这些决定对未来裁决中的USCIS官员不具有约束力。See 8 C.F.R. § 103.3(c)。非先例决定将现有法律和政策适用于个别案件的具体事实，并可能根据诉讼记录中的证据、所考虑的问题以及适用法律和政策而有所区别。

总之，申请人未证明其拟议努力具有Dhanasar第一要件所要求的国家重要性；因此，她没有资格获得国家利益豁免。我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二或第三要件的意见。

See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定”）；see also 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）。2

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定她未证明有资格或否则在自由裁量权上应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

2 我们注意到申请人在上诉中主张，审理主任忽视了20 C.F.R. § 656.3中的法规，使得企业家在法律上不可能代表自己提交劳工证申请。由于本决定的已确定依据对上诉具有决定性，我们将在需要时保留此问题供未来考虑。See Bagamasbad, 429 U.S. at 25-26; see also L-A-C-, 26 I&N Dec. at 516, n.7。