APR252024_05B5203 · 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：30627895 日期：2024年4月25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）

申请人是一名人力资源领域的企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得就业第二优先（EB-2）移民分类。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民分类的职位offer要求。见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准此项对所需职位offer的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请。审理主任认定申请人未能证明她符合国家利益而应获得对职位offer要求的酌情豁免。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)。本办公室对此事项的问题进行重新审查（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。

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能力的人士。本法第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。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步积累的经验，等同于硕士学位。同上。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须证明其符合“ 在国家利益下 ”对职位offer要求酌情豁免的资格。本法第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分析框架。Dhanasar 指出，USCIS 可酌情2批准国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人拟在美国建立一家人力资源咨询企业，此前曾在巴西从事人力资源工作。

审理主任的决定未说明申请人是否已确立其符合基础EB-2移民分类的资格。经重新审查，记录显示申请人符合作为高级学位专业人士的基础分类资格。3

上诉中的问题是申请人是否符合资格或是否应获得对该分类职位offer要求的豁免。审理主任认定申请人未能证明豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任认定，虽然申请人证明了拟从事的事业具有实质价值，但她未能证明该拟从事的事业具有国家级重要性，而这是Dhanasar分析框架第一项要件所要求的。审理主任进一步认定，尽管申请人证明了根据Dhanasar第二项要件她处于有利地位能够开展该事业，但她未能证明权衡之下豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将有利于美国，即Dhanasar第三项要件。经重新审查，申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。4

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值和国家级重要性——聚焦于申请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。在确定国家级重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性

2 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。
3 为证明其为高级学位专业人士，申请人提交了其文凭、学业成绩单、学历评估以及就业和推荐信。记录显示她持有相当于美国学士学位的外国学位，并在其专业领域拥有五年以上逐步积累的经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。
4 尽管本办公室可能未讨论每一份提交的文件，但已审查并考虑了每一份文件。

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 ”。同上，第889页。

申请人拟在佛罗里达州建立一家人力资源咨询企业。如商业计划所述，申请人与丈夫在佛罗里达州注册成立了该企业，计划将总部设在一个历史上利用率不足的商业社区，并计划未来在纽约和加利福尼亚设立办事处。该企业将专注于通过提高员工留任率和参与度来降低公司的运营成本。为此，该企业将帮助公司监测和改善员工的职业发展、健康、生产力、体验、管理层参与度和工作文化。本办公室同意审理主任的意见，即申请人拟从事的事业具有实质价值。

尽管申请人拟从事的事业具有实质价值，审理主任认定申请人未能证明其拟从事的事业有潜力超越其企业及其客户，对更广泛领域产生影响。审理主任进一步认定申请人未能证明其事业具有雇用美国工人的重大潜力或提供实质性的积极经济效应。因此，审理主任认定申请人未能证明其事业具有国家级重要性，未满足Dhanasar框架的第一项要件。经重新审查，如下文所述，申请人未能证明其拟从事的事业满足Dhanasar第一项要件的国家级重要性要素。

在上诉中，申请人主张审理主任“ 未适用适当的证明标准……，而是施加了更严格的标准，并错误地适用了法律…… ”（强调省略）。申请人进一步主张审理主任“ 未给予应有重视 ”所提交的证据，特别是概述其经验的申请人简历；描述其资历及其为美国提供的预期利益的商业计划；推荐信；以及显示拟从事事业的国家级重要性和其领域专业人员短缺的行业报告和文章。

本程序的证明标准是优势证据，即申请人必须证明其所主张的事项“ 更有可能 ”或“ 很可能 ”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，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；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡了证据，以优势证据标准评估申请人的资格。

申请人在上诉中强调其十八年的专业经验和学历资历，主张“ [她]的资历和经验使她在招聘领域拥有独特的视角，这使她有机会识别出因员工而成功和失败的企业所具有的特征。 ”她坚持认为其“ 职业记录反映了其拟从事的工作如何提供具有广泛影响的创新和改进，对美国产生影响。 ”然而，申请人依赖其学历资历和专业经验来证明其拟从事事业的国家级重要性是不当的。她的学历资历和专业经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟从事的事业转移到外籍国民身上 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N

Dec. at 890。此处的问题在于，申请人拟开展的具体事业是否根据Dhanasar第一项要件具有国家重要性。为评估申请人拟开展的事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。Id. at 889。

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程度，因为这些活动不会对更广泛领域产生影响。Id. at 893。同样，记录未证明申请人的拟开展事业将如Dhanasar所设想的那样实质性惠及人力资源领域：“ 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内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带来的影响。 ”Id. 证据未表明申请人的人力资源咨询业务会对更广泛领域产生影响。

申请人随后主张其拟开展事业具有国家重要性，特别是因为它将“ 对美国关键商业和业务活动产生重大连锁效应 ”，并将成为“ 美国公司运营和销售以及美国公司业务职能的重要方面 ”。她坚持认为其事业将有助于“ 一个收入增强的商业生态系统，以及一个更加丰富、以生产力为中心的经济 ”。她的企业将通过帮助公司获得财务收益而产生更广泛的影响，这将“ 通过带来有竞争力的服务、帮助发展国家并为美国经济创造收入，帮助[美国]保持竞争力 ”。她坚持认为其企业的服务将超越其企业本身，因为她将提供“ 在一个很少有人具备知识和专长的非常细分领域中的服务 ”。凭借其“ 对商业和销售的战略方法 ”，她坚持认为其企业将为公司提供“ 改善工资、工作条件和劳动力生产力的适当工具和资源。这将转化为国家商业生产力的提高，从而为美国经济带来实质性利益 ”。申请人声称“ 她的拟开展事业……具有国家重要性，当考虑到像她这样专业水平的人能够对改善全国性关切作出贡献的程度时，无论劳工证如何 ”。

申请人主张其商业计划“ 描述了其通过独特专长和技能在[美国]管理和开发企业来创造就业的详细计划 ”。作为所有者，她坚持认为其“ 公司将支持美国公司的人力资源流程，特别关注留任和敬业度 ”。（强调省略）。她解释说她将招聘、面试、雇用和培训员工和人员。此外，她将与“ 高管领导层合作，界定组织的长期使命和目标 ”，以便为“ 人力资源管理团队提供指导和领导 ”。她的书面论证意见详细说明了企业的人力资源服务，强调其“ 将专注于中小型公司…… ”。

记录包括申请人的陈述和一份商业计划，表明其拟开展事业基于对佛罗里达州未充分利用的商业区域和美国潜在的经济利益而具有国家重要性。申请人称其企业将为这些未充分利用区域的美国工人创造就业，改善美国工人的工资和工作条件，帮助当地社区吸引对该地区的投资，并鼓励经济发展。申请人声称，鉴于其在美国

从COVID-19疫情中复苏的作用，其创业事业尤为重要。商业计划还解释了申请人在该企业中的经验和投资；其拟设地点和扩张计划；人力资源行业的市场概况；人力资源行业对美国企业的益处；企业关于留任规划和管理咨询、招聘以及职业建议和敬业度监测的服务；以及企业预计的营销策略、人员配置和财务计算。

然而，申请人未充分记录潜在预期影响，包括所声称的对美国及其打算服务的区域的经济利益。某一行业的增长和重要性不足以满足Dhanasar框架下的国家重要性要求。申请人未提供独立的、客观的佐证证据来支持其声称，即其企业的活动将为未充分利用的佛罗里达商业社区或美国提供实质性经济利益。仅凭陈述和主张不足以证明其事业有潜力为美国提供经济利益。申请人必须用相关、有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，如果没有足够的书面证据证明其作为人力资源咨询企业所有者的拟议工作职责将对人力资源领域产生更广泛影响，而非仅惠及其企业和客户，申请人未以优势证据标准证明其拟开展事业具有国家重要性。

例如，商业计划预计该企业在五年内将直接雇用76名员工，支付略高于14.5百万美元的工资，并缴纳超过2.3百万美元的税款。然而，记录未充分详述其财务和人员配置预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。申请人未提供佐证证据，证明其企业未来的员工配置水平和商业活动将为美国及其将服务的各州社区带来实质性经济利益。尽管申请人表达了为美国及其未充分利用的商业领域做出贡献的意愿，但她未以具体、有证明力的证据确立其事业有潜力在其领域产生更广泛的影响、有显著潜力雇用美国工人，或在佛罗里达州或美国经济上未充分利用的商业领域产生其他实质性积极经济影响。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见同上。即使我们假设申请人所称的一切都将发生，记录仍缺乏证据表明，在五年期内创造76个直接就业岗位、支付略高于14.5百万美元的工资并缴纳超过2.3百万美元的税款，达到了国家重要性的水平。

申请人在上诉中进一步主张，其拟开展事业的国家重要性在行业报告和文章中得到了证明。她声称这些文章显示了“ 业务发展专业人士 ”的重要性及其“ 在每一种类型的企业中 ”的作用。她坚持认为这些文章基于“ 其经济影响——这非常影响全国性活动和商业生产力 ”显示了其拟开展事业的重要性。她声称其事业将通过帮助中小型美国公司成功、通过创新推动经济优势以及通过创造就业刺激就业市场，影响国家重要事项和国家经济。然而，申请人的论点涉及“ 业务发展专业人士 ”，而非申请人拟开展事业即建立人力资源服务企业。

记录确实包括行业报告和文章，涉及成为高层管理人员、全球人力资本趋势、人力资源行业的益处、成功企业的劳动力战略、COVID-19疫情后员工福祉和敬业度、人力资源领域的转型、企业家统计数据、移民企业家的经济利益、移民改革以及移民和创业的经济利益。我们承认人力资源领域及相关职业的重要性，以及已成为成功企业家的移民所作的重大贡献；然而，仅仅在人力资源领域工作或创办人力资源咨询企业不足以确立拟开展事业的国家重要性。我们不关注某一行业的重要性或对某一行业工人的需求，而是关注“外国人拟开展的具体事业”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在Dhanasar案中，我们指出“我们寻找拟开展事业的更广泛影响”，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内具有国家甚至全球影响”。Id. 我们还指出，“一项有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济影响的事业，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。所提交的行业报告和文章未讨论任何具体归因于申请人拟开展事业的预计美国经济影响或就业创造。

基于上述，申请人未能证明其拟从事的事业超出其自身业务及其未来客户的范围，从而以与国家重要性相称的程度对所在领域或任何其他行业或更广泛的美国经济产生影响。除一般性主张外，她未能证明其作为拟设立的人力资源咨询企业所有者拟开展的工作提供了所声称的、有助于其行业进步的创新，或对其领域具有更广泛的影响。申请人所主张的经济利益取决于众多因素，且申请人未能就其拟从事的人力资源咨询工作与所声称的潜在经济利益之间提供足够直接的证据关联。

三、结论

由于申请人未能按照Dhanasar先例决定第一要件的要求确立其拟从事事业的国家重要性，她未能证明其作为自由裁量事项有资格获得国家利益豁免。所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，因此我们拒绝审理并在此保留申请人就Dhanasar框架下第二和第三要件提出的资格主张和上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无须对作出裁决所不必需的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

基于上述理由，上诉被驳回。

裁定：上诉被驳回。