# AUG202024_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：32462126 日期：2024年8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）

申请人是一名人力资源专业人士和企业家，寻求以拥有高级学位的专业人士身份获得就业类第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《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驳回了该申请，认定记录未能证明申请人有资格获得EB-2分类职位offer和劳工证要求的酌情豁免。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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。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

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是拥有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明符合基础EB-2分类资格，则必须进一步证明其符合“ 国家利益 ”而应获得职位offer要求的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关部门规章均未定义“ 国家利益 ”一词，但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，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 参见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授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

- 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其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人系巴西公民和国民，基于其拟议事业——在人力资源（HR）领域以企业家身份提供其专业知识——寻求豁免EB-2分类的职位offer和劳工证要求。审理主任认定申请人符合拥有高级学位的专业人士资格，因此上诉中的唯一问题是申请人是否已证明有资格获得酌情豁免。

A. 拟议事业

申请人拟在佛罗里达州[已隐去]创建一家人力资源咨询机构。提交给审理主任的商业计划表明，她打算利用其作为人力资源专业人士的经验，创建自己的公司，为中小型组织提供咨询服务。具体而言，她表示：

总而言之，[已隐去]将支持美国企业的人力资源流程，特别关注留任和敬业度。公司将寻求快速且一致的结果，使其在美国市场中脱颖而出，并迅速有效地确立自身地位，增强美国经济，并为美国工人创造直接和间接就业机会。

这样，在地点方面，企业将设在HUBZone区域，该区域属于美国小企业管理局针对在历史上利用不足的商业区运营和雇用人员的小型公司的项目。目标是为此类服务不足地区的美国工人创造就业机会，同时为他们提供建立和扩展职业可能性的机会。这将改善美国公民的工资和工作条件，并促进此类当地社区的投資和经济发展。
商业计划进一步指出，公司将最初设在佛罗里达州[已隐去]，运营计划于2024年开始。商业计划列出的[已隐去]初始主要服务为咨询服务、商业套餐——人力资源政策与程序实施、员工培训与发展，以及研讨会（为期2天的活动）。

B. 实质价值与国家重要性

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。事业的價值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域得到证明。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预期影响。同上，第889页。

申请人向审理主任提供了商业计划、简历、文凭、学历评估、就业证明信、申请人在该领域工作的证据、推荐信以及行业报告和文章。然而，审理主任认定申请人未提交足够证据证明其符合Dhanasar框架三项要件中任何一项的资格，并驳回了申请。因此，审理主任认定申请人证明了拟议事业具有实质价值。

在上诉中，申请人主张审理主任“未适用适当的举证标准……而是施加了更严格的标准，并错误适用了法律……”（强调省略）。申请人进一步主张，审理主任“未适当考虑”所提交的证据，特别是概述其经验的申请人简历；详细描述其资历、专业知识和专业成就以及她为美国提供的预期利益的商业计划；证明其广泛贡献的申请人在该领域工作的证据；推荐信；以及显示拟议事业的国家重要性和其领域专业人士严重短缺的行业报告和文章。

本程序的举证标准为优势证据，即申请人必须证明其所主张的事项“更有可能”或“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。

申请人提交了推荐信，赞扬其个人和专业成就及资历。然而，正如审理主任所指出，推荐人未讨论申请人的拟议事业，也未有意义地证明该事业将如何对美国具有国家重要性。本办公室承认，申请人的经验和专业成就将使其对任何组织都极具价值。然而，申请人依赖其专业经验和专业成就来证明其拟议事业的国家重要性，这是不当的。其专业经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将重点从拟议事业转移到外籍国民身上”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第890页。此处的问题是申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人在上诉中主张，她将通过“改善绩效——通过就使用受尊重的行业方法优化业务流程提供客观建议”和“实施有效的人力资源开发和战略规划”为美国组织创造价值。记录包括一份商业计划，该计划主张其拟议事业基于对佛罗里达州[已隐去]“利用不足”商业区的潜在经济利益而具有国家重要性。

申请人主张，她的企业有潜力通过创造就业和经济影响为美国经济作出重大贡献。她表示，她的意图是通过为全国各地的企业和个人提供服务来促进经济发展。她指出，2021年人力资源咨询约占行业收入的28.8%。申请人主张，除其经济影响外，她的创业活动还“有利于美国的国家利益。”（强调省略）。她指出，小型企业在COVID-19疫情中受到重大影响，包括大规模裁员和倒闭、因重新开业等待时间漫长而与之负面关联的倒闭风险，以及COVID-19相关中断的不确定可能性。申请人声称，许多小型企业在财务上很脆弱，大多数企业计划通过《冠状病毒援助、救济和经济安全（CARES）法案》寻求资金。申请人提出，她的企业非常适合协助中小型企业，她在人力资源咨询和商业行业13年的经验将逐步且积极地影响美国。此外，申请人主张，她了解美国公司在具有经济战略意义但极其复杂的地区中潜在有利可图的市场；并能够就商业发展和企业扩张的潜在机会以及有效的人力资源战略和举措向公司提供建议。

尽管我们认可申请人的主张，但她未提供充分证据予以证实。她未指明她计划提供服务的任何具体人力资源咨询业务，也未提供证据证明其人力资源咨询服务与客户产品或服务销售增长之间存在直接联系。因此，她未证明任何此类潜在销售达到足以影响特定行业、就业或美国经济的规模。此外，申请人未表明其人力资源咨询工作给地区或国家经济带来的利益会产生重大积极影响。

申请人的商业计划表明，她打算在五年内雇用29名员工。然而，她未证明按计划薪酬水平潜在雇用29名员工会在人口为442,241的佛罗里达州产生重大积极影响。2 参见 https://data.census.gov/profile~[Florida!] 商业计划未表明拟议创业活动提供的利益超出社区范围，对商业行业产生更广泛影响。尽管商业计划声称将创造145个间接就业岗位，但关于这些岗位的地点以及是否会在经济萧条地区产生第一项Dhanasar要件所设想的重大积极影响，所提供的细节不足。Id. at 889-90。

申请人未充分记录其拟议创业活动的潜在预期影响，包括所主张的对美国及其打算服务的地区的经济利益。申请人记录了整个人力资源行业的增长，并提供了文章和行业报告以支持其主张。然而，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。为评估申请人的拟议创业活动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

2 作出决定时，审理主任引用了佛罗里达州迈阿密439,890的人口数，但未提供该信息的来源。

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水平，因为它们不会对领域产生更广泛影响。Id. at 893。同样，记录未表明申请人的拟议创业活动会如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企业会对领域产生更广泛影响。

申请人未提供佐证证据支持其主张，即其商业活动将为未充分利用的商业社区或美国提供重大经济利益。仅凭陈述和主张不足以证明其创业活动有潜力为美国提供经济利益。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Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，若无充分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会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证明其拟议创业活动具有国家重要性。

如其商业计划所述，申请人将其公司设在小企业管理局（SBA）HUBZone的意图不具说服力。HUBZone计划的目标是促进未充分利用商业区的企业增长，目标是将3%的联邦合同资金授予HUBZone认证企业。加入HUBZone计划使企业有资格竞争“ 预留 ”类别的某些联邦合同。参与该计划有若干必备资格，但就我们的分析而言，最具决定性的要求是，寻求参与HUBZone计划的企业必须至少51%由美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落拥有。记录清楚表明，申请人的拟议创业活动将由申请人完全拥有和控制，且申请人不是美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落。并且，就申请人主张她将把公司设在SBA HUBZone指定的未充分利用商业区而言，记录未充分证明这些指定未充分利用商业区的就业增加会产生与国家重要性相称的积极经济影响。因此，申请人的拟议创业活动可能位于HUBZone这一事实，与申请人的创业活动是否达到国家重要性水平完全无关。

基于上述，申请人未证明其拟议创业活动的影响超出其企业和未来客户范围，以与国家重要性相称的水平对领域或任何其他行业或美国经济产生更广泛影响。除一般性主张外，她未证明她作为拟议人力资源咨询企业所有者拟从事的工作提供所声称的、促进行业进步的创新，或对其领域具有更广泛影响。申请人所主张的经济利益取决于众多因素，且申请人未在其拟议人力资源咨询工作与所主张的潜在经济利益之间提供充分直接的证据联系。

C. Dhanasar其余要件

由于申请人未证明其拟议创业活动的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件的要求，她未证明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关于Dhanasar框架下第二项和第三项要件的资格及上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出其所得结果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)（在申请人本不符合资格时拒绝在上诉中审理替代问题）。

III. 结论

申请人未证明其拟议创业活动的国家重要性，不符合Dhanasar分析框架的第一项要件。因此，她未证明作为自由裁量事项有资格获得或理应获得国家利益下的职位邀请要求豁免。

裁定：上诉被驳回。