JUL212023_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：27449182 日期：WL. 21, 2023

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）

申请人是一名总经理兼运营经理，寻求作为持有高级学位的专业人士的就业类第二优先（EB-2）移民分类，以及对该EB-2分类所附工作要求（job offer requirement）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，认定记录未能证明批准申请人自由裁量的工作要求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进行重新审查（de novo）。Matter of Christa'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基础EB-2签证分类的资格，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能力（exceptional ability）的个人。该法第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。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得“ 在国家利益下 ”自由裁量豁免工作要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“ 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，美国公民

及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]，在申请人证明以下各项时批准国家利益豁免：

- 拟议事业（endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

II. 高级学位专业人士

审理主任的决定未直接处理申请人作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格，而是仅聚焦于其根据Dhanasar框架获得自由裁量工作要求豁免的资格。

申请人提供了：(1) 一份巴西大学的官方学业记录，显示其在完成五年高等教育学习后于2010年12月被授予商业教育学学士学位（Bacharel em Pedagogia）；(2) 一份官方学业记录，证明其完成了为期一年的管理与人力资源研究生专业课程；(3) 对其教育资历的评估；以及(4) 其巴西雇主出具的证明其自2010年以来在管理和人力资源领域工作经验的信函。

证据表明，申请人持有相当于外国学士学位的学历，其后在其专业领域有五年逐步提升的本科后工作经验，因此具有8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所定义的高级学位。据此，其确立了所请求EB-2分类的资格。

III. 国家利益豁免

尚待确定的问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

申请人的拟议事业，如其陈述和一份五年商业计划所述，是管理一家在佛罗里达州提供企业培训领域咨询服务的有限责任公司。根据所提交的商业计划，申请人的公司将为其商业客户提供若干为期一天的培训研讨会，每场可容纳20至30人的团体，并“旨在构建更人性化的组织环境，使领导者、员工、合作伙伴和客户之间的联系建立在同理心、理解和对多样性的尊重之上。”记录显示，申请人在管理、人力资源以及企业培训与发展方面拥有超过10年的经验，并且她曾在巴西从事类似事业。

审理主任认定，尽管申请人证明了其拟议事业的实质价值，且其处于有利地位以推进该事业，但她未能证明该事业的

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

国家重要性，以及权衡之下，豁免工作要求（并因此豁免劳工证）将有利于美国。

在上诉中，申请人主张审理主任忽视或错误描述了可信且具有证明力的证据，错误适用了审理国家利益豁免申请的既定法律标准，并将审查标准抬高至优势证据标准之上。基于下述理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。虽然本办公室未逐一讨论每一项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。该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。

记录包括来自美国劳工部的信息，描述了培训与发展专家以及总经理和运营经理的职责和职业前景。申请人还提交了关于职业培训和商业辅导行业的行业报告，以及讨论以下内容的媒体和政府报告：投资于员工敬业度和专业发展的价值、运营管理领域的历史和未来、高技能职位的全球人才短缺、吸引和留住有才干的经理所面临的挑战，以及与运营管理领域和员工培训与发展项目对商业成果的影响相关的其他文章。基于该证据，记录支持审理主任的认定，即申请人拟议在专业培训与发展领域担任经理的事业具有实质价值。

然而，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性。在Dhanasar中，本办公室强调“ 我们寻找 ”具体拟议事业的“ 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。 ”26 I&N Dec. at 889。本办公室还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

在上诉中，申请人坚持认为其拟议事业不仅将直接雇用美国工人并为美国经济贡献税收，还将“ 对美国市场产生多重积极影响，从而代表国家增强商业运营，并促进形成精简的经济格局。 ”她进一步主张，其公司提供的服务“ 将最终为所服务的组织带来可持续增长和财务回报——为……员工、投资者和整体社区创造积极的连锁效应。 ”

我们已审阅所提交商业计划中的人员配置和收入预测。申请人预计，其公司将在五年内在三个州雇用5名全职和10名兼职员工，并在该期间累计支付超过$1 million的工资，产生超过$2.2 million的总收入，并为经济贡献超过$156,000的税收。

这些就业和收入预测不仅缺乏显示其依据的细节或如何实现的解释，而且它们也未证明具有雇用美国工人或对区域或国家经济产生重大影响的显著潜力。具体而言，记录不支持在该行业直接创造十五个额外全职和兼职工作岗位或公司预期产生的税收将具有与Dhanasar框架第一项要件的国家重要性要素相称的重大经济利益。

申请人称她打算“帮助推动历史上未充分利用的商业区内的小企业增长”，在[已隐去]。随附的商业计划表明，她的公司将在这些城市“选定的HUBZone”开设分支机构，但未对这些计划作进一步阐述。2 申请人未提供充分证据证明其企业将设在一个或多个HUBZone内。此外，她未表明其拟议事业将参与HUBZone计划或将有资格参与该计划。虽然申请人似乎可能意图将指定的HUBZone等同于“经济萧条地区”，但记录不支持得出这一比较是恰当的这一结论。最后，她未以其他方式主张或提供证据证明其公司拟运营的地区属于经济萧条地区、其将在这些地区雇用大量劳动力人口，或其事业将通过就业水平、商业活动或相关税收为某一地区或其人口带来实质性经济利益。

我们认识到，申请人在企业培训领域的咨询活动旨在改善员工士气和生产力并提高员工留任率，这可能间接为其企业客户带来收入增长。然而，记录缺乏充分证据证明这些收益足以重大到确立其拟议事业具有国家重要性。虽然任何商业活动的增加都有可能对经济产生积极影响，但申请人未证明其业务所产生的经济活动如何能达到具有地区或国家经济影响的水平。尽管她声称其拟议活动将在全美国产生“精简化的经济格局”，但申请人未提供证据基础以得出其拟议事业的“涟漪效应”将产生如此深远结果的结论。记录不支持认定申请人拟议事业对美国地区或国家经济产生的任何间接利益将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”的水平。参见同上，第890页。

我们还考虑了申请人拟议事业是否会在其领域或行业产生更广泛的影响。我们在Dhanasar案中认定，该案申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。26 I&N Dec. 第893页。在此，申请人通过其公司打算提供为期一天的培训研讨会，重点关注生产性沟通、领导力、同理心以及释放工作场所创造力。申请人估计她第一年将为企业客户提供29场研讨会，到第五年每年约150场研讨会。与Dhanasar案中的申请人一样，

2 根据HUBZone计划，美国政府力求推动历史上未充分利用的商业区内的小企业增长，目标是每年将至少3%的联邦合同金额授予HUBZone认证企业。参见“HUBZone Program”，https://www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistanceprograms/hubzone - program。

申请人未确立其教学或培训活动将如何在其领域产生超出其研讨会参与者范围的更广泛影响。例如，记录未确立她计划传播其培训方法或课程材料，从而使其特定事业将为引入新的培训流程或方法提供平台，或她将以其他方式处于能够影响更广泛的专业培训与发展行业的位置。

最后，为说明其拟议事业的潜在影响，申请人援引其过往工作经历及其在人力资源管理和以企业为重点的商业教育方面的学术资质。我们审查了她的陈述以及来自其雇主和过往客户的几封推荐信。推荐信作者赞扬申请人作为企业培训师的能力、她的个人特质、她的学科专业知识以及她过去对其各自组织所作的贡献。然而，他们未讨论她具体的拟议事业或解释为何该事业具有国家重要性。例如，其中几封信来自巴西的前客户，他们称她提供的培训提高了其各自公司的生产力，但他们未谈及她工作潜在的更广泛影响。因此，这些信件不能证明申请人符合Dhanasar框架第一项条件的资格。此外，我们注意到申请人的知识、技能、教育和经验是Dhanasar案第二项条件下的考量因素，该条件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民本人 ”。26 I&N Dec. 第890页。第一项条件下的问题是申请人是否已证明其拟议工作的国家重要性。

虽然申请人的证据表明其事业将如何对其企业客户及其员工产生积极影响，但未证明其事业将如何产生符合国家重要性的更广泛影响。因此，申请人未确立其拟议事业满足Dhanasar框架的第一项条件。

由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关其是否符合Dhanasar框架第三项条件资格的其余论点。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和行政机关无须对作出对其所达结果并非必要的问题作出认定 ”）；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）。

IV. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项条件，我们认定她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。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。