# MAY012023_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：25956406 日期：2023年5月1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）

申请人是一名就业服务行业的职业培训和职业发展专家，寻求以持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。见《移民和国籍法》（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，认定记录未能证明申请人拟从事的职业培训和职业发展专家工作具有国家重要性，并且总体而言，豁免职位offer要求及因此豁免劳工证将有利于美国。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。在上诉中，申请人主张审理主任未适当考虑提交的每一项证据，并作出了错误的事实认定。申请人还主张审理主任未适用适当的证明标准，施加了比优势证据标准更严格的标准，并错误地将法律适用于其案件。

申请人负有以优势证据证明资格的举证责任。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。

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。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提升的经验，等同于硕士学位。同上。

专业被定义为该法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格，其随后必须证明其值得“ 在国家利益 ”下行使自由裁量权豁免职位offer要求。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, 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2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟从事的工作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从事的工作；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

申请人拟为美国公司、学习机构、组织或机构担任职业培训和职业发展专家。2001年，申请人在巴西的[已隐去]大学获得管理学学士学位。2002年至2007年，申请人在[已隐去]担任社会责任项目协调员，并在由该基金会支持的可持续综合发展与增长项目机构工作。2009年至2010年，申请人担任[已隐去]的管理员。2010年至2014年，申请人担任[已隐去]的管理员。2014年至2015年，申请人在[已隐去]担任人事、组织和社会责任负责人。申请人自2016年起为自雇职业教练。申请人声称她是[已隐去]的董事和总裁，该商业实体于2019年在巴西成立，提供专业培训、管理发展服务、企业管理咨询服务和教育支持。

审理主任认定，申请人基于美国管理学学士学位的外国同等学位及其专业领域五年逐步提升的经验，符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2移民分类的资格。我们同意。上诉中的剩余问题是申请人是否有资格或是否值得豁免该分类的职位offer要求。我们认定其不符合。

Dhanasar分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体工作。工作的价值可在多个领域得到证明，例如商业、创业、科学、技术、文化、

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。
2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

健康或教育。在确定拟从事的工作是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任确认收到了行业报告和文章，这些报告和文章证明了职业培训、辅导和职业发展对美国公司和学习机构的价值。基于这些报告和文章，审理主任认定申请人拟从事的职业培训和职业发展专家工作具有实质价值。我们同意。

关于申请人拟从事工作的国家重要性，审理主任认定，申请人的职业计划和陈述、简历、支持信、行业报告和文章、专家意见书及其公司的商业计划均未表明其拟从事的工作在特定领域或行业具有国家或全球影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或对我国具有其他重大积极经济影响。审理主任进一步认定，申请人未提供足够的信息和证据证明其拟从事工作的预期影响达到国家重要性的水平。审理主任补充说，记录未显示申请人拟从事的工作足以超越美国公司、学习机构和客户范围，以与国家重要性相当的水平更广泛地影响其行业。基于我们将在下文讨论的理由，记录支持审理主任的认定。

申请人表示，作为美国的职业培训和职业发展专家，她可以就如何在工人中指导和实施职业和专业发展策略向公司提供咨询；她可以提供人事管理培训，帮助任何公司、组织或机构改善企业领导力；她可以通过引导学生走向最佳职业道路为教育机构提供建议。她还表示，她可以在人力资源物流领域创建策略、项目和产品，以增强公司的竞争优势、运营能力及其人员的效能。

在上诉中，申请人主张其拟从事的工作具有全国范围，并将因其专业活动的涟漪效应产生重大的国家利益。申请人进一步主张，其拟从事的工作将通过改善美国公司的内部职能并使其能够留住和雇用最合格、最有价值的劳动力，从而促进美国公司生产力的提高。申请人还主张，她的工作将为其客户提供适当的工具和资源，以改善工资、工作条件和劳动力生产力，这将转化为国家商业生产力的提高，从而为美国经济带来重大利益。

为评估申请人拟从事的工作是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。虽然我们认可申请人的主张，但她未提供足够的证据予以证实。她未提供书面证据证明其拟担任的职业培训和职业发展专家工作职责将更广泛地影响就业服务行业，而非仅惠及其客户，即她将服务的美国公司、学习机构、组织或机构。Dhanasar 提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的工作示例，即“在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”以及

具有更广泛影响的事业，例如“具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。”参见Dhanasar，26 I&N Dec.第889-90页。在此，申请人的拟议事业将使其客户受益——公司及其员工和客户、学习机构及其学生、组织及其成员，或机构及其员工。然而，记录未充分表明该拟议事业如何具有超出其客户范围的更广泛影响。由于缺乏关于其更广泛影响的充分书面证据，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要素。

在上诉中，申请人主张她在职业培训和职业发展行业拥有超过18年的渐进式经验和敏锐度。她还主张她在工商管理、商业和高管辅导、项目管理、人力资源管理、招聘、培训与发展、绩效辅导以及社会责任方面拥有很强的技能，这些技能是她在整个职业生涯中所担任的职务中获得的。申请人提供了她的工作经历。申请人的学术和先前职业成就、长期工作经历、相关技能以及实践洞察力和判断力可能支持她根据Dhanasar框架第二项要件处于推进拟议事业的有利地位。然而，这些并未涉及她的未来事业，也未涉及该事业下计划活动的实施将如何产生更广泛影响，达到国家重要性的水平。

在上诉中，为进一步解释其拟议事业的重要性和范围，申请人援引了先前提交的行业报告和文章。申请人主张，人力资源和运营管理是所有成功企业的基石，人力资源战略有助于公司的财务成功。在提交申请时，申请人提交了各种文章，讨论工作场所培训与发展的重要性、员工学习以及培训与发展在组织发展中的作用。在回应证据请求（RFE）时，申请人提交了各种文章，讨论大学的困境、国际学生对美国教育兴趣的增加、人力资源在成功组织中的作用、企业学习、员工参与和发展、运营创新、人力资源管理在工作场所的重要性，以及移民企业家对美国经济的贡献。

第一，记录不清楚申请人的拟议事业是在就业服务行业担任职业培训和职业发展专家，还是在人力资源行业担任人力资源经理或人力资源专家，因为申请人提供了涉及两个不同行业两个不同职业的文章。第二，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性。相反，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。参见Dhanasar，26 I&N Dec.第889页。这些文章一般讨论工作场所培训与发展以及组织中人力资源管理的重要性。但这些文章并未直接提供申请人拟议具体工作的潜在预期影响。

在上诉中，申请人主张其拟议事业将通过创造就业、在跨国环境中促进有效的商业咨询，以及向美国公司提供无与伦比的全方位人力资源和商业咨询服务，为美国带来重大利益。

公司。在回应RFE时，申请人提交了其公司的商业计划，□~----------~该商业计划表明，她的公司打算为美国任何公司、组织或机构提供职业培训、职业发展服务、领导力发展计划和人才招聘服务。该商业计划还表明，公司计划在实施阶段雇用六名员工（五名兼职员工和一名全职员工）和一名承包商，这六名员工和一名承包商包括一名社交媒体客户关怀专员、一名媒体策划师、一名网站维护专员、一名会计师、一名法律专业人员、一名营销分析师和一名客户经理。该商业计划进一步表明，公司预计运营第一年的总收入为157,840美元，运营第五年的总收入为583,760美元。然而，该商业计划未充分解释这些收入预测和人员配置目标将如何实现。此外，记录未确立在所称实施阶段雇用五名兼职员工、一名全职员工和一名承包商的重要性，以及这如何可能构成重大积极经济影响。因此，申请人未以优势证据证明其企业将对特定行业或美国经济产生与国家重要性相称的影响。

此外，申请人主张她将在SBA HUBZone地区建立公司，这将有助于在历史上未充分利用的商业区促进小企业增长。其公司的商业计划表明，公司的主要办公室位于~--------'记录未包含充分证据证明该地址是申请人所称的历史上未充分利用的商业区或HUBZone地区。根据SBA HUBZone地图，公司所在地不符合HUBZone地区的资格。3因此，申请人未以优势证据表明其公司具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。

尽管我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项证据。基于上述理由，记录仍不足以证明拟议事业的国家重要性。

由于记录中的文件未充分确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未以优势证据证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格将无实际意义。据此，我们将在需要时保留这些问题供未来考虑。4

III. 结论

参见小企业管理局，HUBZone资格报告（2023年4月8日），https://maps.certity.sba.gov/hubzone/map#centet=29 .803119 ,-82.145085&zoom=8&q= 10216%20M erry%20Meeting%20Bay%20Drive%2C%20Winter%20Garden%2C%20Florida。4 参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构一般无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；另参见Matter ofL-A-C-，26 l&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问题）。

5

尽管申请人已表明她是持有高级学位的专业人员之一，且其拟议在美国担任职业培训和职业发展专家的事业具有重大价值，但她未表明其拟议事业具有国家重要性。因此，申请人未以优势证据确立她符合资格或作为自由裁量事项应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。