OCT192023_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：28540845 日期：2023年10月19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家，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。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，认定申请人未能证明符合豁免所要求的工作邀请（因而豁免劳工证）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符合资格。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。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。

一、法律

为证明符合国家利益豁免的资格，申请人必须证明其符合基础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员。该法第203(b)(2)(B)(i)条。此外，申请人必须证明在“国家利益”方面对工作要求进行自由裁量豁免的合理性。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]，在以下情况下授予国家利益豁免：

- 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，豁免工作要求将有利于美国。

[1] 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性质）。

二、分析

就国家利益豁免而言，第一项要件涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在初次提交时，申请人的附函称：

基于其超过25年的扎实经验背景，历经不同但相关的专业领域，为其职业生涯巅峰所在行业的卓越性作出了贡献，[申请人]打算在美国佛罗里达州开设一家HRM[人力资源管理]咨询公司。这将是一家HRM咨询公司[sic]，名称为I I，将特别帮助中小型企业（SMEs）改善工作流程和内部沟通、更好地与客户和顾客互动、有效管理/分析数据，并促进员工参与度。

在其领导下，!l将创造更多就业机会，并使个人具备在人力资源咨询领域工作的资格，从而满足美国行业需求并惠及更广泛的美国经济。在[申请人]的领导下，!l将瞄准美国的中小型公司（SMEs）以及在巴西运营的美国公司。

._____.IHR将从第一年起瞄准佛罗里达州所有中型公司，但其公司将能够以客户认为最适合特定情况的方式提供咨询（无论是线上还是线下），能够出差必要的时间以提供最佳的人员管理和人力资源咨询服务。公司随后将分别于第3年、第4年和第5年将其目标区域进一步扩展至纽约、I I和德克萨斯。除美国企业外，I l将努力吸引在巴西运营的美国公司。

在回应审理主任的补件要求时，申请人称：
[申请人]计划成立一家名为l I Human Resources...的美国公司，专门从事人力资源咨询服务。作为首席执行官兼首席人力资源顾问，[申请人]将带领公司努力创造就业机会并培养人力资源咨询领域专业人士的技能。通过其服务，I I将满足美国中小型企业（SMEs）以及在巴西运营的美国公司的需求。
[申请人]对I I的愿景与满足美国行业需求、促进国家经济增长的目标相一致。通过向SMEs和在巴西的美国公司提供专业咨询服务，I I旨在促进创新并为其客户创造价值。凭借[申请人]的

领导，公司将确立自身作为人力资源咨询领域值得信赖的合作伙伴的地位，提供定制化解决方案，帮助客户实现其目标。

除服务美国企业外，申请人的公司旨在吸引在巴西运营的美国公司。凭借对两国文化和商业环境的深刻理解，申请人的公司具有独特优势，能够为客户提供宝贵的见解和解决方案。拉丁美洲市场，尤其是巴西，由于缺乏西方品牌竞争以及电子商务领域的持续增长，即使在COVID-19疫情的挑战下，已成为美国企业具有吸引力的目的地……

审理主任认定申请人证明了拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。在上诉中，申请人主张：

[申请人]的拟议事业是在美国佛罗里达州开设一家HRM咨询公司。这将是一家HRM咨询公司[sic]，名称为ll，将特别帮助中小型企业（SMEs）改善工作流程和内部沟通、更好地与客户和顾客互动、有效管理/分析数据，并促进员工参与度。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室关注的是“外籍国民拟从事的特定事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管申请人主张“[人]力资源及其管理在国家发展中发挥着至关重要的作用”，但申请人必须证明其通过运营1 l提供咨询服务的特定拟议事业具有国家重要性，而非人力资源及相关领域和行业的重要性。[2] 在Dhanasar案中，本办公室指出“我们寻找更广泛的影响”，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具有国家甚至全球影响。”同上。本办公室还指出，“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。”同上，第890页。

申请人还提及了其“在该领域的卓越表现、专业成就和专业知识”。然而，申请人的技能、专业知识、能力和过往成就涉及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身上”。同上，第890页。此处的问题是其所拟从事的特定事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。

[2] 申请人载于记录中的主张和证据更多涉及拟议事业的实质价值方面，而非国家重要性部分。

Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人未能证明其拥有和运营人力资源咨询服务这一拟议事业如何对行业产生重大影响并达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。同上，第893页。同样，记录中没有任何支持性文件表明I I如何能够充分超越其潜在客户，以与国家重要性相称的水平对行业或美国经济产生更广泛的影响。

最后，尽管申请人提供了一份针对 I I 的商业计划，但申请人并未证明其商业计划所声称的收入和就业预测——即使可信或合理——如何具有雇用美国工人的重大潜力，或如何为我们的国家带来实质性的积极经济影响。虽然总销售预测从第1年的 $358K 增至第5年的 $1.830M，但该商业计划并未证明对区域或国家经济的好处会达到 Dhanasar 所设想的“ 实质性的积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。同样，尽管该计划声称该企业将在第1年创造 4 个职位（其中1个分配给申请人），到第5年增至 14 个职位（包括申请人的职位），但申请人并未证明此类未来人员配置水平会为 I I 佛罗里达州或其他未来地区，或更广泛地为区域或美国经济带来与国家重要性相称的实质性经济利益。例如，申请人并未表明这样的就业数字会利用该地区大量劳动力人口，或会在区域或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。基于所有这些原因，记录并未证明，除了为其潜在客户和员工提供的有限利益之外，申请人拟议的事业具有更广泛的影响，达到具有国家重要性的水平，或会带来实质性的积极经济影响。

由于记录中的文件未能证明其拟从事事业的国家级重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，因此申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对申请人在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格作进一步分析将没有实际意义。3

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明符合资格，或未能以自由裁量方式证明其理应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。

裁定：上诉被驳回。

3 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。