JUL182024_09B5203 · 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：30336052 日期：2024年7月18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，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附职位邀请要求行使国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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申请，认定记录未能证明申请人有资格获得EB-2分类职位邀请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，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，申请人必须证明其为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须证明其有资格获得“符合国家利益”的职位邀请要求的酌情豁免。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框架。Dhanasar案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

1 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本质上属于酌情性质）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人是一名巴西公民和国民，目前居住在美国，基于其拟议创办人力资源（HR）咨询机构的事业，寻求豁免EB-2分类的职位邀请和劳工证要求。审理主任认定申请人符合高级学位专业人士资格，因此上诉中的唯一问题是申请人是否已确立在行使酌情权下获得豁免的资格。

A. 拟议事业

申请人拟在___创建I I一家人力资源咨询机构。提供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，为组织和个人提供咨询服务。具体而言，她表示：

该公司将主要是一家人力资源咨询公司。公司将服务于美国的中小型企业。公司将专门提供与组织人力资本管理和HR职能相关的咨询和实施活动。服务范围包括人力资本战略、薪酬与福利、组织变革、HR职能、人才管理、HR分析、学习与发展以及HR技术。

商业计划进一步指出，公司将采用企业对企业模式，总部设在I 宾夕法尼亚州，该地属于合格的HUBZone，并将在运营5年内在I I新泽西州和I I马里兰州开设两个额外办事处。

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——侧重于该个人拟开展的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。同上，第889页。

申请人向审理主任提供了商业计划、书面论证意见、简历、与人力资源相关的新闻文章、支持信和专家意见书。审理主任认定申请人未确立其在Dhanasar框架三项要件中任何一项下的资格，并发出了补充证据请求（RFE）。在回应RFE时，申请人提供了新的书面论证意见：额外的支持信、申请人会员资格和奖项的证据，以及额外的行业

信息。审理主任认定申请人未确立Dhanasar框架三项要件中的任何一项，并驳回了申请。

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“未给予应有考虑”所提交的证据，特别是概述其经验的申请人简历；描述其资质及其为美国提供的预期利益的商业计划；推荐信；以及显示拟议事业国家重要性和其领域专业人士短缺的行业报告和文章。

本程序的举证标准是优势证据，意味着申请人必须证明其所主张的内容“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，以优势证据评估申请人的资格。

申请人在上诉中强调其九年的专业经验，主张“像我这样水平的专业人士可以为美国经济做出贡献，无论劳工证如何。”申请人提供了V-L-（一位I 教授）出具的专家意见书，标题为“国家利益豁免职位要求分析”。该信强调了申请人的资质，并重申了其商业计划中的主张。该信对申请人改善中小型企业运营的事业作出一般性断言，但未指明具体企业，也未说明申请人的产品将如何改善某一具体组织的现有人力资源。该信断言申请人的过往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确立其拟议事业的国家重要性，这是错误的。其专业经验涉及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”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第890页。此处的问题是申请人拟开展的具体事业在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——即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HR发展和战略规划”为美国组织创造价值。记录包括申请人的陈述和一份商业计划，其中主张其拟议事业基于对宾夕法尼亚州、新泽西州、马里兰州未充分利用的商业区域以及美国的潜在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地区的美国工人创造就业机会，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。申请人主张，鉴于小企业在美国从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的经验和对企业的投资；

其拟设地点和扩张计划；人力资源行业的市场概览；人力资源行业对美国企业的益处；企业的留任规划和管理咨询、招聘以及职业建议和敬业度监测服务；以及企业的预计营销策略、人员配置和财务计算。

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。她未指明任何她计划提供服务的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，她未能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对区域或国家经济带来的益处将产生实质性积极影响。

申请人在商业计划书及其他支持性文件中的财务和人员配置预测相互矛盾。在其初始商业计划书中，申请人表示她将在运营的前五年内创造16个全职职位、74个兼职职位和14个合同工职位。然而，在回应补证通知（RFE）时，申请人的书面论证意见表示她将创造“ 13个直接就业岗位 ”，未说明这些岗位是全职、兼职还是合同工。对于创造就业岗位数量的变化或对初始商业计划书中提供的薪资和收入预测的潜在影响，没有任何解释。申请人在上诉中未提及创造的就业岗位数量或产生的收入，而是更宽泛地提及人力资源咨询的经济影响。

如上所述，申请人的初始商业计划书明确将其拟议事业界定为企业对企业（B2B）业务。在上诉中，申请人主张其“ 拟议事业明确表明其意图通过为全美各地的企业和个人提供服务来促进经济发展 ”。上诉书面论证意见中未对申请人拟向个人提供的服务作任何扩展说明。最后，申请人在其书面论证意见和其他文件中始终主张她将是公司的主要股东和所有者，然而其商业计划书表明其配偶将拥有公司90%的股份，而她将拥有10%。这些不一致之处使人们对申请人关于其业务经济影响及其在业务中地位的陈述产生怀疑。

申请人未充分记录其拟议事业的潜在预期影响，包括所主张的对美国及她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水平，因为这些活动不会对更广泛领域产生影响。Id. at 893。同样，记录未表明申请人的拟议事业将如Dhanasar案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产生的影响。”Id. 证据未表明申请人的人力资源咨询业务将对更广泛领域产生影响。

申请人未提供佐证证据以支持其关于其商业活动将为未充分利用的商业社区或美国带来实质性经济利益的主张。仅凭陈述和主张不足以证明其事业具有为美国带来经济利益的潜力。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，若无充分的书面证据证明其作为人力资源咨询业务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，而非仅惠及其业务和客户，则申请人未以优势证据标准证明其拟议事业具有国家重要性。

总之，申请人未具体回应审理主任的关切，即商业计划书、收入预测和人员配置模式须有客观证据支持。基于上述，申请人未证明其拟议事业超越其业务及其未来客户，以与国家重要性相称的水平对人力资源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，她未证明其作为拟议人力资源咨询业务所有者拟从事的工作提供了所主张的、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足够直接的证据联系。

C. Dhanasar框架的其余要件

由于申请人未确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一要件的要求，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关于Dhanasar框架下第二和第三要件的资格及上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出裁决所不需要的问题作出认定”）；see also 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）。

III. 结论

申请人未确立其拟议事业的国家重要性，不符合Dhanasar分析框架的第一要件。因此，她未能证明其作为自由裁量事项有资格获得或理应获得国家利益中的职位offer豁免。

裁定：上诉被驳回。