MAR102023_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：24844887 日期：2023年3月10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（HR）经理，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与这一EB-2移民类别相关的职位邀请要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益时，酌情批准这一对所需职位邀请、从而对劳工证的豁免。

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有资格获得国家利益豁免。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。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 签证类别的资格，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。

高级学位是指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。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)。

一旦申请人证明其符合EB-2资格，其随后必须证明其值得“ 在符合国家利益 ”的情况下获得对职位邀请要求的酌情豁免。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，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，USCIS 可以酌情1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

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

二、高级学位专业人士

申请人在进入美国之前，曾在巴西担任交通心理学家和人力资源分析师，直至她于2015年5月进入美国。她在2019年12月提交申请时仍在美国。提交申请后不久，申请人在佛罗里达州成立了一家有限责任公司，意图为小企业提供人力资源管理服务。

在否决通知中，审理主任仅处理了国家利益豁免问题，而未处理申请人是否符合 underlying EB-2 类别资格这一 underlying 问题。基于下述理由，本办公室认定申请人未确立该类别资格。

申请人不主张其符合特殊能力人士的类别资格，也不主张其持有实际的高级学位。相反，她在提交申请时主张，她是一名持有等同于硕士学位的专业人士，其形式为学士学位加上五年逐步提升的学士后经验。然而，记录不支持这一主张。

申请人于2009年6月在巴西[已隐去]获得心理学学位。记录中的一份评估表明，该学位等同于美国院校的学士学位。申请人于2015年5月以B-2非移民访客身份进入美国，记录未显示她在2019年12月提交申请之前曾获准在美国工作。因此，看来申请人从2009年6月至2015年5月在巴西有略少于六年的时间，来积累人力资源管理专业领域五年逐步提升的学士后经验。申请人声称“ 在该领域拥有超过10年的经验 ”，但她并未证明那么多经验。申请人的简历列出了以下在巴西的受雇期间，并有雇主信函佐证：

- 人力资源实习生和分析师，2007年2月5日-2010年8月5日（42个月）；
- 交通心理学家，2010年8月9日-2012年3月2日（不足19个月）；以及
- 人力资源分析师，2012年10月15日-2014年8月25日（超过22个月）。

上述受雇期间合计约六年九个月，但它们并不构成申请人在其寻求就业的人力资源管理专业领域六年九个月逐步提升的学士后经验。

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在性质上属于酌情决定）。

申请人未证明她2010年至2012年在心理学诊所担任交通心理学家的工作属于人力资源管理专业领域。相反，其雇主的信函表明，申请人“进行心理评估……以分析初次申请者、续期和交通教员的认知能力、注意力缺陷和心理运动能力。”2

即使申请人已证明其在心理学诊所的工作构成人力资源管理专业领域的经验，她也未证明至少五年的学士后经验。申请人最初两年零四个月的受雇期间，从2007年2月至2009年6月，早于其完成学位，因此该经验不属于学士后经验。

申请人仅证明了约四年零五个月的学士后受雇经验，即从2009年6月至2012年3月以及从2012年10月至2014年8月。其中仅有约三年的学士后经验可证明属于人力资源而非心理学。申请人未确立8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)所要求的该专业领域至少五年逐步提升的学士后经验。

这一认定本身即排除了申请获批的可能性。但由于审理主任的决定未处理这一问题，本办公室也将在下文讨论所述否决申请的理由。

三、国家利益豁免

本办公室在上诉中面临的问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

Dhanasar 第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。该事业的价值可以在商业、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。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人在提交申请时表示，其公司“将为中小型企业提供人力资源咨询服务”并“制定招聘和选拔部门的战略”。申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为“[有经验的]人力资源专业人士……对美国小企业的整体增长和发展至关重要”，而小企业占“所有美国企业的99.9%”。

审理主任发出了意图否决通知，指出申请人未证明其拟议事业具有 Dhanasar 中所述的广泛影响。作为回应，申请人表示其“拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力”，因为其商业计划预计到第五年将有12名员工。申请人还表示，她“将……通过‘确保企业能够填补其空缺职位’和‘提高员工留任率’来帮助其他企业雇用更多员工”。申请人提交了关于人力资源领域、小企业、劳动力短缺及相关主题的文章。

2 申请人提交了说明心理学学位如何对人力资源领域有帮助的信息。然而，心理学学位与人力资源管理的相关性，并不能证明心理学和人力资源管理是8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)所要求的同一“专业领域”。

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。例如，一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，尤其是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 889-890。

关于申请人职业的一般信息以及关于小企业和劳动力短缺的统计数据，并不能确立申请人具体拟议事业的国家重要性。例如，申请人的证据表明，美国有超过3000万家小企业，但其中只有少数会成为申请人公司的客户。记录显示，美国约有30万名人力资源经理。他们的总体影响并不能确立拟议事业的国家重要性。

我们必须特别考虑申请人工作的比例影响。相比之下，在Dhanasar案中，我们认可了申请人教授工程课程意图，但我们得出结论认为，申请人未能证明其教学工作将“ 更广泛地影响该领域…… ”。Id. at 893。

归根结底，问题不在于申请人的客户是否会从她的服务中受益。问题在于拟议事业是否具有Dhanasar案所设想的“ 更广泛影响 ”和“ 重大积极经济效应 ”。Id. at 889-90。有限的局部影响可能对申请人自己的客户大有裨益，但仍缺乏国家重要性。例如，申请人主张“ 她将对工作文化和员工满意度产生的影响将继续改变公司对其行为的看法 ”，但申请人并未表明她的工作将如何在聘用其服务的有限数量公司之外产生这种影响。

审理主任驳回了申请，称申请人没有“ 解释并证明[她的]拟议事业将如何超越该组织及其客户，更广泛地影响行业或领域。 ”

在上诉中，申请人主张她已确立其拟议事业“ 将通过彻底改变企业处理内部事务、面试流程和留任的方式，对人力资源行业产生直接、关键的影响 ”，因为她的“ 心理学背景使她能够深入理解人类行为和互动。 ”申请人此前曾提交证据表明，人力资源经理拥有心理学背景并不罕见。例如，她提交了一份来自Indeed.com的打印件，标题为“ FAQ: Human Resources Jobs With a Psychology Degree ”。申请人学位对拟议事业的适合性将在Dhanasar第二项要件的背景下考虑，即她是否处于有利地位以推进拟议事业。

申请人的商业计划书明确指出，申请人并非提议可由大量企业广泛实施的实践或政策。相反，她的公司“ 将提供一套根据每个客户具体业务需求量身定制的综合服务。 ”个性化定制服务可能有助于申请人为每个客户的具体需求提供服务，但就其性质而言，它们并不代表广大雇主可以轻易采用的广泛适用措施。此外，

申请人没有解释她的方法将如何被如此广泛地传播，以致产生具有全国性意义的经济影响。

申请人指出，USCIS已更新了针对寻求国家利益豁免的创业者的指南。申请人没有引用该指南。更新后的政策并未为创业者确立不同的证据标准。相反，它承认“ 创业者申请人提交的证据可能存在独特方面 ”，裁决者在仍遵循Dhanasar框架的同时应予以考虑。See generally 6 USCIS Policy Manual, F.5(D)(4), https://www.uscis.gov/policy-manual。

申请人称USCIS没有对来自大学一位教授的“ 专家信 ”给予足够权重。USCIS可以酌情依赖此类信件，但USCIS最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定。See Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。该信件并未向记录引入新事实；相反，教授描述了记录证据并得出结论认为申请人有资格获得国家利益豁免。关于国家重要性的讨论包括一般性的、行业范围的统计数据、人力资源程序的描述以及拟议事业的概述，但没有解释申请人工作的益处将如何超越她自己的客户而达到国家重要性并满足Dhanasar第一项要件的要求。

申请人主张其商业计划书概述了拟议事业的经济效益。在创造就业方面，申请人的商业计划书引用了“ 经济政策研究所(EPI)发布的全国就业乘数 ”，表明“ 管理、科学和技术咨询服务领域的100个直接就业岗位……总共产生207.6个间接就业岗位。 ”引用这些数字，商业计划书称：“ 由于[申请人]将在2026/27年底前创造12个直接就业岗位，间接就业岗位总数……将达到24个。 ”与EPI数字分开，商业计划书表明佛罗里达州“ 管理咨询服务 ”的区域投入产出建模系统(RIMS II)乘数预测“ 第7年最终需求对就业的影响相当于233个就业岗位。 ”申请人没有提交乘数证据本身，也没有表明其拟议事业属于所列类别。申请人没有处理或解释EPI和RIMS II数字之间的重大差异。此外，间接就业岗位的模型预测并不能表明拟议事业本身如申请人所主张的那样“ 具有雇用美国工人的重大潜力 ”，因为间接就业岗位将在申请人公司之外。

我们同意审理主任的结论，即申请人未能履行其确立拟议事业国家重要性的举证责任。

IV. 结论

申请人未能满足Dhanasar分析框架第一项要件所要求的“ 国家重要性 ”要素。因此，我们作为酌情事项得出结论，她未能确立国家利益豁免的资格。此外，如上所述，申请人未能确立基础EB-2分类的资格。由于这些问题决定了申请人上诉的结果，我们对关于Dhanasar第三项要件剩余问题的上诉论点不予处理。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构

无需对结果所不必需的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。