MAR282023_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：25692774 日期：2023年3月28日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名人力资源经理，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求，即国家利益豁免。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否决了该申请，认定记录未能证明申请人有资格获得或在自由裁量权范围内理应获得国家利益豁免。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。在上诉中，申请人主张审理主任在审理其申请时未适用优势证据标准，忽视了专家意见书，并忽视了20 C.F.R. § 656.3中的规定，使得企业家无法自行提交劳工证申请，在法律上不可能。

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 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士。本法第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渐进式工作经验，等同于硕士学位。同上。

“ 专业 ”定义为本法第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。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其有资格作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士，其随后必须证明其理应获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。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，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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2，在申请人证明以下各项时批准国家利益豁免：

- 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，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人拟通过其公司 0 ,l在美国担任人力资源经理，该公司于2018年在佛罗里达州成立。她此前于2018年8月至2019年7月在佛罗里达州一家法式豪华餐厅担任活动协调员和人力资源专员。申请人持有佛罗里达州I I大学人力资源管理文学硕士学位。审理主任认定申请人有资格作为持有高级学位的专业人士获得EB-2签证分类，本办公室同意。上诉中的剩余问题是申请人是否有资格或理应获得该分类工作邀请要求的豁免。本办公室认定其不符合。

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。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值但不具有国家重要性。申请人表示，其目标是利用自身经验和知识为新企业和小企业提供人力资源咨询服务，以聘用和留住最适合的员工来开展和扩展其业务，并且通过其工作，她打算为人力资源行业和美国经济做出重大贡献。基于其目标和意图，本办公室同意审理主任关于申请人的拟议事业具有实质价值的认定。

在确定国家重要性时，相关问题不是该行业或

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。本法第101(a)(32)条。
2 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）。

该个人将从事的职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。此外，本办公室指出，“ 我们寻找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的显著潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室审查记录其工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。申请人被列为 I的注册代理人和经理，该公司于 I 2018年在佛罗里达州成立。申请人声称自2020年4月起已向不同公司和个人提供服务，包括 。申请人进一步表示， I II 已聘请其服务来处理其VIP客户，包括聘用将直接处理公司更有价值客户的人员。然而，记录中未包含充分的佐证证据。仅凭记录陈述而无支持性书面证据，不足以满足这些程序中的举证责任。Matter of Soffici, 22 I&N Dec. 158, 165 (Assoc. Comm'r 1998)（引用Matter of Treasure Craft of California, 14 I&N Dec. 190 (Reg. Comm. 1972)）。

在上诉中，申请人主张其通过公司担任人力资源顾问的拟议事业具有国家重要性，因为它具有“ 雇用美国工人的显著潜力和重大积极影响 ”。本办公室认可申请人的主张，但她未提供充分证据予以证实。她未指明申请人计划提供服务的任何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的直接联系。因此，她未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利益将达到重大积极影响的程度。记录未证明其人力资源咨询业务在规模或收入水平上表明有能力产生重大积极经济影响。若无充分书面证据证明其作为公司人力资源经理的拟议工作职责将更广泛地影响人力资源行业，而非仅有利于其客户及其客户，申请人未以优势证据证明其拟议事业具有国家重要性。

申请人提交了一封来自_____的专家意见信，其为O大学市场营销管理教授。I教授表示，申请人作为其公司的人力资源顾问，将创造更多就业机会，并使若干个人具备在其各自不同行业工作的资格，为他们提供所需的知识和技能，从而惠及更广泛的美国经济。申请人还提交了一封来自 州立大学市场营销教授的专家意见信。教授I表示，人力资源管理涉及创造工作、评估人力资源概念、招聘潜在员工、工作培训和职业晋升，并且在此背景下，它惠及国家的整体劳动力市场、经济和商业行业。教授进一步

表示，申请人将利用其在人力资源和变革管理方面的经验，帮助美国的中小型企业改善运营并实现更高的生产力和盈利水平，从而在国内创造收入并创造就业机会。

在评估国家利益豁免主张时，相关领域或行业的任何专业人士的意见都受到尊重且具有价值。然而，专家意见信不足以证明申请人的拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以Dhanasar案所设想的方式为我们的国家提供“ 实质性的积极经济影响 ”。Id. at 890。例如，教授们未提供任何分析或数字细分来证实申请人的人力资源咨询将如何惠及国家的劳动力市场、经济和商业行业。教授们未提供充分证据证明申请人通过其公司提供的人力资源咨询服务将使她的客户能够在经济萧条地区雇用大量工人，或她的拟议事业将通过就业水平或商业活动为某一特定美国地区或其人口提供实质性经济利益。教授们也未证明，可归因于申请人人力资源咨询服务的客户收入的任何增长会对地区或全国的经济活动产生实质性影响。因此，记录不足以证明申请人的拟议事业满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要素。

此外，申请人提交了一封来自佛罗里达州I I的所有者兼联合创始人的推荐信。该信称，2018年，该俱乐部使用申请人的服务为该俱乐部的新业务线制定商业计划，申请人完成工作的时间很短，但她交付了高质量的最终成果。申请人还提交了一封来自l I前总经理的推荐信，该信称申请人于2018年至2019年在该餐厅担任活动协调员和人力资源专员。该信进一步称，申请人在为活动聘用合适人员以及确保所有所需文书符合相关法规方面发挥了重要作用。虽然这些信件证明了申请人过去的工作经验及其对前客户和雇主的贡献，但它们并不支持申请人通过其公司担任人力资源顾问的拟议事业具有申请人所主张的“ 雇用美国工人的重大潜力 ”或“ 实质性积极影响 ”。

此外，为支持其职业和拟议事业具有国家重要性的主张，申请人提交了两篇文章。第一篇文章题为“ The State of Small Business in America 2016 ”，称小企业具有改变美国的力量，因为小企业主运用其非凡潜力来激发竞争、推动创新、建设社区并改善公民的生活质量。第二篇文章题为“ The Advantages of Outsourcing HR Functions ”，提供了外包人力资源职能的四大主要优势：确保企业合规、改善员工体验、提供更好的福利以及降低成本。申请人主张，其作为人力资源顾问的角色对于提高公司和整个行业的生产力至关重要。虽然这些文章表明了小企业在美国经济中的重要性，并强调了企业外包人力资源职能的优势，但它们并未具体说明申请人作为人力资源经理的拟议事业将如何更

广泛地影响人力资源行业，而非仅仅惠及其客户及其顾客。记录不足以表明，向公司和个人提供人力资源咨询服务将如何转化为对人力资源行业或美国经济的更广泛影响。申请人也未以其他方式提供充分信息和证据来证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。

在上诉中，申请人提交了两份AAO非先例决定，其中每名申请人均提交了I-140表格，寻求在商业领域被归类为杰出能力个人，我们支持了该上诉。首先，这两名申请人寻求的是杰出能力个人（EB-1）的移民签证分类，这与申请人在本案中寻求的作为持有高级学位的专业人士或特殊能力个人（EB-2）的移民签证分类不同。其次，这两项决定均未作为先例公布，因此，这些决定对未来裁决中的USCIS官员不具有约束力。See 8 C.F.R. § 103.3(c)。非先例决定将现行法律和政策适用于个别案件的具体事实，并可能根据诉讼记录中的证据、所考虑的问题以及适用的法律和政策而有所区别。

由于记录中的文件不足以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，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。

在上诉中，申请人坚持认为其满足Dhansar框架的第二项和第三项要件，并提交了一份由美国劳工部行政法官作出的决定和命令，该决定和命令维持了驳回某雇主永久就业认证申请的决定。申请人还提交了20 C.F.R. § 656，该法规规定了非公民在美国永久就业的劳工认证程序，以支持其主张，即审理主任忽视了20 C.F.R. § 656.3中所含的法规，该法规使得企业家在法律上不可能代表自己提交劳工认证。我们认可申请人的主张，但由于本决定的已确定依据对申请人的上诉具有决定性，我们将在需要时保留这些问题供未来考虑。3

III. 结论

尽管申请人已表明她是持有高级学位的专业人士，且其通过其公司在美国担任人力资源经理的拟议事业具有实质性价值，但她未能表明其拟议事业具有国家重要性。因此，申请人未能以优势证据标准证明其符合资格，或经自由裁量后以其他方式应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。

3 See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24. 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；see also Matter of L-A-C-, 26 l&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人以其他方式不符合资格时，拒绝在上诉中处理替代性问题）。