OCT252023_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

案卷编号：28447143 日期：2023年10月25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）

申请人是一名组织心理学家，寻求作为持有高级学位的专业人士进行分类。移民和国籍法（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对附属于此EB-2移民分类的职位offer要求进行国家利益豁免。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，授予此项对所需职位offer从而对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心主任拒绝了该申请，认定记录未能证明对职位offer要求的豁免符合国家利益。此事现因上诉而由我们审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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。

I. 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 移民签证分类的资格，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。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士符合资格，申请人随后必须确立对职位offer要求进行自由裁量豁免的资格，即符合“ 国家利益 ”。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，USCIS 可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

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属于自由裁量性质）。

- 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以推进其拟议事业；并且，
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

II. 分析

主任认定申请人符合EB-2分类中高级学位专业人士的资格，且拟议事业具有实质价值。然而，主任认定申请人未能证明拟议事业的国家重要性，也未能证明权衡之下豁免职位offer要求将有利于美国。主任未就第二项要件——申请人是否处于有利地位以推进拟议事业——作出认定。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见和此前已提交证据的副本，并主张其已确立国家利益豁免的资格。

A. EB-2分类的资格

如上所述，申请人寻求以高级学位专业人士身份符合EB-2分类的资格。具体而言，申请人声称拥有相当于美国学士学位的外国同等学位，随后在专业领域拥有至少五年的渐进工作经验。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（美国学士学位或外国同等学位加上在专业领域至少五年的渐进工作经验等同于硕士学位）。为证明所需的学士后经验，条例要求申请人提交“ 现任和前任雇主的信件 ”，其中包含“ 撰写人的姓名、地址和职务，以及对所履行职责的具体描述 ”。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。若此证据无法获得，将考虑其他文件。同上。

记录显示，申请人于2009年获得相当于心理学理学学士学位的外国同等学位。此外，申请人称2009年至2012年期间她在巴西是一家人力资源（HR）管理公司的合伙人，2013年至2018年期间她在巴西经营自己的咨询公司，提供人力资源管理、组织心理学和生活教练服务。为证明此经验，申请人提交了曾使用其咨询服务的前客户的推荐信。尽管主任认定这些信件符合8 C.F.R. § 204.5(g)(1)要求的包含相关就业日期和工作职责的雇主信件，我们不同意。虽然这些信件描述了申请人提供的服务及服务提供的时间段，但信件来自客户而非雇主。若雇主信件无法获得，我们将考虑其他文件以证明经验，例如在自雇情况下。见同上。然而，记录并不清楚申请人在所提供的时间段内是否定期且持续地提供这些服务，以及这些是否申请人的唯一客户，从而经营该业务并作为组织心理学家和生活教练提供服务是否等同于五年的渐进经验。

为帮助证明申请人经营其业务的经验代表至少五年的专业领域渐进工作经验，律师在回应证据请求（RFE）时提交的书面论证意见中主张：

[申请人]接受了为自己的企业工作的挑战，她在巴西成功地经营了近十年。作为自己小企业的所有者，[申请人]每周需要工作的时间是巨大的，她为多家公司提供服务，多年来定期提供职业心理学培训。众所周知，小企业主每周工作超过40、50甚至60小时。

为支持该陈述，律师引用了一篇讨论小企业主及其工作量调查的在线文章。但律师关于申请人为多家公司“多年来定期”提供培训的主张并非证据。见，例如，Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)（“书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不享有任何证据权重”）。申请人的陈述未讨论其提供服务的具体规律性和一致性，客户推荐信也未讨论。关于申请人经营其业务的时间段也缺乏明确性。尽管律师主张申请人经营其业务近十年，但申请人称她仅于2013年至2018年经营其业务，且2009年至2012年她在另一家不同的人力资源公司工作。申请人未提供2009年至2012年受雇公司的雇主信件。此外，她未提供与其业务运营相关的文件，如商业登记文件、向客户开具的发票或与客户的合同、纳税申报表或其他财务文件，或其他有助于证明申请人持续且定期经营其业务从而获得至少五年学士后渐进经验的文件。在任何未来需要证明工作经验以确立资格的程序中，申请人需要解决这些缺陷。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)；另见8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。

B. 国家利益豁免的资格

我们现在转向申请人在Matter of Dhanasar框架下国家利益豁免的资格。申请人提议在美国建立一家咨询公司，[已隐去]“为中小型企业提供专业的人力资源咨询服务，旨在促进其增长并惠及整个美国。”申请人称她将担任公司负责人及其组织心理学家。她称公司或组织心理学家的角色是“与人力资源办公室和部门咨询和合作，旨在提高业务效率并改善组织结构，同时改善员工（及其雇主）的整体生活质量。”申请人还称公司将创建并使用人工智能（AI）系统以提供更高效的服务。公司商业计划书称该AI系统“已由[申请人]构思，并将由内部员工团队全面开发。”

1. 拟议事业是否既具有实质价值又具有国家重要性

申请人可以在“商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域”证明其拟议事业的实质价值。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。如上所述，主任认定申请人已证明拟议事业的实质价值。基于记录中关于

人力资源服务和管理对业务运营的重要性，我们同意审理主任的意见，即拟议事业具有实质性价值。

在认定申请人未能证明该事业具有国家重要性时，审理主任指出，记录未显示拟议事业将足以超越申请人所在组织或其客户，或申请人作为生活教练将服务的个人，从而对行业或领域产生更广泛的影响。审理主任还认定，没有足够的信息和证据说明该企业将雇用、培训和支助的人数，也没有证据说明公司打算支付给其现有或潜在雇员的薪酬水平将对区域或国家经济产生达到 Matter of Dhanasar 所设想水平的实质性积极经济影响。审理主任承认，申请人的陈述反映了她打算向客户提供专门的人力资源服务，但认定申请人未能证明她作为组织心理学家和企业家的个人工作如何以与国家重要性相称的水平涉及心理学或人力资源领域。

在上诉中，申请人主张审理主任不当适用了高于优势证据标准的举证标准，且未充分考虑申请人的商业计划、个人陈述和提交的书面意见信。申请人主张，记录以优势证据证明拟议事业具有国家重要性。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在特定领域具有国家或全球影响的事业，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响，可能具有国家重要性。Id. 此外，以区域为重点的事业仍可能具有国家重要性，例如具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区。Id. at 890。

记录包含四封书面意见信，申请人在上诉中强调这些信件证明了该事业的国家重要性。每封信均来自人力资源或商业领域的大学教授，每位教授描述了其学术、专业和研究背景，并声明其有资格对申请人的拟议事业提供评估。每封信还详细描述了拟议事业，提供了人力资源领域的背景信息，并陈述了撰写人认为拟议事业具有国家重要性的意见。其中一封信由 I I 提交，其为 l I 大学 l I 商学院战略管理与创业学副教授。~I--~ 表示其研究和教学兴趣包括战略联盟、社区发展企业、组织合法性和小企业及初创企业融资。I I 表示拟议事业具有国家重要性，因为它将对国家层面的人力资源规划和创业产生影响，将产生实质性积极经济影响，并影响国家倡议所涉事项。

然而，我们认定 I l 未为这些结论提供充分支持。例如，在讨论拟议事业将如何对人力资源规划和创业产生国家影响时，! I 讨论的是人力资源领域和创业总体上的重要性，而非申请人具体拟议事业的影响。I I 表示“ 像[申请人]这样精通人力资源的专家可以在帮助中小型企业改善其人力资源实践方面发挥关键作用 ”，以及“ [创]业对美国的扩张至关重要…… ”。同样，在得出拟议事业将产生实质性积极经济影响的结论时，I ! 描述的是人力资源咨询行业整体及其全国预计增长。但在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，我们关注的是“ [非公民]拟从事的具体事业 ”的潜在未来影响。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，我们认定这些主张不足以证明拟议事业的国家重要性。

~---------- l ! 大学供应链管理副教授，其表示其专长在供应链管理、零售运营、需求规划和预测、采购与协作以及可持续性，也提供了一封支持申请人的书面意见信。与 I I 一样，其也表示拟议事业具有国家重要性的意见，因为它将产生国家甚至全球影响，因为它将产生实质性积极经济影响，因为它将影响国家倡议所涉事项。但同样，这些结论的依据未得到记录或 Matter of Dhanasar 的充分支持。为支持该事业将产生国家甚至全球影响的结论，! I 对人力资源经理的角色和职责及其对组织的重要性进行了长篇讨论，而非讨论申请人 l 具体 l 事业的潜在影响。在得出该事业将产生实质性积极经济影响的结论时，其表示人力资源是美国增长最快的领域之一，并讨论了小企业对美国经济的重要性。同样，I l 未提供其关于申请人具体事业潜在影响的意见。

最后，为支持拟议事业影响国家倡议所涉事项的主张，! l 指出有许多联邦法律规范就业问题，例如禁止歧视雇员的此类法律以及规定最低工资、加班规则和童工法的劳动法。尽管我们同意美国有规范就业的联邦法律，但我们不同意这证明申请人的人力资源咨询公司具有国家重要性。与 ._____ 一样，关于该事业国家重要性的结论基于对行业整体的讨论，而非具体拟议事业。

._____~ ....I____. 大学定量管理副教授，也提供了一封信，表达申请人拟议事业具有国家重要性的意见。I I 表示其是定量管理领域的专家。I I 详细讨论了人力资源管理行业的国家影响，表示人力资源“ 在建立和加强员工与领导层之间的关系方面发挥重要作用 ”，以及“ 劳动力是任何企业和组织的基础 ”。I I 还引用了一项研究发现，

企业难以找到技术工人填补职位空缺。基于此，D
I I 得出结论称 “ 显然，像[申请人]这样在人力资源管理方面拥有知识和专业能力的专业人士，可以通过培训、项目、举措及其他相关活动，帮助缩小差距并改善人力资本。 ”
~----~I 还发表意见称，拟议事业将产生重大积极经济影响，并再次将此结论建立在小型企业整体对美国经济的重要性以及人力资源咨询市场预计将增长的预期之上。与~-------~类似，其还认为，拟议事业影响的事项是多项与劳动和就业相关的联邦法律所规定的国家倡议的主题，例如1963年《平等薪酬法》、《公平劳动标准法》和《劳动力创新与机会法》等。与上述意见函一样，I l 未提供其关于申请人公司及其服务潜在预期影响的分析和意见，且基于上述相同理由，我们不认为l I 的分析具有说服力。
最后，! I，大学I I 商业与创新学院管理学教授，提供了一份意见函。I l 称其教授课程、发表手稿，并为与人力资源管理相关的公司提供咨询，且具备该领域专家的资格。I l 认为申请人的拟议事业将产生全国性影响。I I 提供了管理咨询和人力资源咨询行业的背景，并描述了组织咨询师的需求和作用。I I 还讨论了美国及国外人力资源咨询行业的市场规模，以及该行业就业岗位数量将增长的预期。I I 称申请人的拟议事业影响国家倡议，因为咨询公司帮助企业遵守联邦法规和规章。最后，! l 称申请人的拟议事业将增进个人和社会福利，因为人力资源和组织咨询师对企业具有重要性。I I 的结论与其他教授的结论一样，基于对人力资源服务和咨询总体情况的分析，而非对申请人拟议事业的分析。

作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定；提交专家意见函并非资格的推定证据。Id. 在此，专家意见函证明价值很小，因为它们将人力资源咨询行业整体的重要性与申请人具体事业的全国重要性混为一谈。此外，只有一位撰写者称其是人力资源管理或咨询领域的专家，且没有任何撰写者称其是组织心理学专家。申请人在上诉中强调，记录包含四份单独的专家意见函，每份均陈述其结论认为拟议事业具有全国重要性。然而，这四封信并非就事业的全国重要性提供四个单独、累积的视角，而是实质相似，重复了大量关于行业整体的相同论述，且未有意义地提供额外信息或证据。所寻求福利的资格不仅由证据数量决定，还由质量决定。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376 (citing Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77,

80 (Comm'r 1989))。基于上述理由，我们认定这些意见函未能确立拟议事业的全国重要性。

我们接下来转向申请人的商业计划，其在上诉中主张审理主任在评估事业重要性时未充分考虑该计划。申请人主张，商业计划确立申请人的工作范围达到全国重要性水平，且公司将提供重大积极经济影响。

商业计划描述了公司拟提供的服务、营销策略、拟定的组织架构以及预测财务数据。该计划还说明，公司将创建并使用一套AI系统来优化人力资源任务，例如人才寻源、面试安排、候选人评估、培训与发展以及员工敬业度。该计划进一步说明，由于这些服务可以在线提供，公司将能够触达美国各地的企业。商业计划中的财务预测指出，公司将在第一年雇用9名员工，到第五年员工总数将达到29名。该计划还预测第一年销售额约为750000美元，到第五年销售额约为2.2百万美元。

尽管申请人的商业计划提供了关于公司计划为其客户提供咨询服务、营销这些服务以及雇用必要员工执行其组织战略的详细信息，但商业计划并未证明该业务如何将对人力资源咨询或组织心理学领域产生影响，从而达到全国重要性水平。在 Matter of Dhanasar 中，我们举例说明了可能具有全国重要性的事业，例如可能带来改进制造工艺或医学进步的事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。商业计划未解释申请人的咨询服务如何有可能在其各自领域产生如同原创机械工艺或医学进步那样的广泛影响。

我们还认定，商业计划未确立拟议事业将产生重大积极经济影响，或将以达到全国重要性的水平雇用美国工人。关于财务数据，商业计划未提供销售或运营费用估算的依据或方法，因此，我们无法评估计划中所述的收入预测和就业创造估算是否可信。此外，申请人未提供证据证明创造29个就业岗位，即使是在经济萧条地区，将产生与全国重要性相称的经济影响。因此，我们认定申请人未履行其举证责任，未能确立拟议事业将产生“ 重大积极经济影响 ”。Id. at 890。

申请人在上诉中的主要主张是，审理主任普遍忽视了记录中的证据或未适当考虑该等证据。为支持该主张，她 largely 重述了记录中的证据以及其初始书面论证意见和 RFE 答复中已提出的论点。我们已彻底审查记录中的证据，并认定，尽管申请人主张其拟议事业具有全国重要性，但她提供的佐证证据或解释很少支持其主张。尽管记录反映申请人有意为其客户提供有价值的人力资源咨询服务，但申请人未提供足够信息或证据证明其拟议事业的预期影响达到全国重要性水平。在 Dhanasar 中，我们认定申请人的教学活动未达到具有

全国重要性的水平，因为这些活动不会超出其学生范围而更广泛地影响其领域。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在此，我们认定申请人未证明其拟议事业将充分超出其公司及其客户范围，以与全国重要性相称的水平影响人力资源管理行业或美国经济。

2. Dhanasar 第二和第三项要件

下一个问题是申请人是否已确立 Dhanasar 第二项要件，即要求她处于有利于推进拟议事业的良好位置。然而，由于申请人未确立拟议事业具有 Dhanasar 第一项要件所要求的全国重要性，她不符合国家利益豁免资格。因此，我们无需处理她是否已确立 Dhanasar 其余要件。See 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“纯咨询性认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代问题）。我们保留关于记录是否满足 Dhanasar 第二或第三项要件的意见。

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，我们认定申请人未确立其符合资格或作为裁量事项 otherwise 应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。