JUL132023_04B5203 · 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：27465600 日期：2023年7月13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和/或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免。参见《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，认定记录未能证明申请人有资格作为具有特殊能力的人员获得EB-2分类。此外，她认定申请人不符合国家利益豁免的条件，且经自由裁量亦不应获得该豁免。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基础EB-2签证分类的条件，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。

高级学位是指高于学士学位的任何美国学术或专业学位或外国同等学位。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)。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类证据的文件。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 如果申请人满足该要求，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定整体证据是否表明其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其应获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可经自由裁量3，在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

二、EB-2分类

申请人最初主张作为持有高级学位的专业人士符合EB-2分类的资格，但在回应审理主任的证据请求（RFE）时，补充主张其符合具有特殊能力人员的资格。在其决定中，审理主任仅审议了后一项主张，认定申请人不符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所要求的三项证据标准。在上诉中，申请人未对审理主任关于其作为具有特殊能力人员资格的决定提出异议，而是主张其符合持有高级学位的专业人士资格。

记录显示，申请人于2011年10月在巴西的l!大学获得心理学titulo de bacharel（学士学位）。申请人提交的教育评估结论认为，该学位相当于在美国经认证的高等教育机构攻读学士学位三年半的学习，并未认定其属于条例所要求的等同于美国学士学位的外国学位。虽然该评估最终结论认为其持有相当于美国心理学和人力资源管理学士学位的外国学位，但这是基于申请人于2020年9月获得由l!大学颁发的人力资源管理lato sensu研究生证书。4

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力外国人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 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自由裁量性质）。
4 本办公室注意到，申请人lato sensu证书的成绩单显示其于2015年4月完成课程，并列出其论文“ 答辩日期 ”为2015年11月10日。申请人和评估人均未解释该日期与证书签发日期之间近五年的间隔。

申请人在上诉中主张其在人力资源领域具备所要求的五年学士后逐步提升经验。然而，评估结论认为其于2020年获得相当于美国学士学位的外国学位，因此其不可能在2021年8月提交申请之前已完成五年学士后工作经验。

此外，本办公室注意到，其前雇主出具的函件并未证明其在人力资源专业领域至少有五年的工作经验。I I的一名合伙人出具的函件证实，申请人于2013年10月2日至2018年3月6日期间在该公司担任逐步提升的人力资源职位，为期四年零五个月。然而，另一封函件并非由申请人的前雇主出具（如8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)条例所要求），而是由I I的一名前同事出具。第三封函件由申请人的一名前教授提交，其表示她“ 邀请[申请人]在我公司开展一个项目 ”。该函件未说明申请人开展该项目的时间，也未说明是否为全职。

申请人还在上诉中提交了与其工作经验有关的新证据。其称为“ 工作身份证 ”的额外页面列出了在两家公司的起始日期和加薪日期，其中一家似乎是l I的法定名称。然而，在此如本案情形中，申请人已被通知证据存在缺陷并获得机会对该缺陷作出回应时，AAO不会接受在上诉中首次提供的证据。Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764 (BIA 1988)；Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533 (BIA 1988)。申请人在审理主任的RFE中已被告知，证据不足以表明其作为持有高级学位的专业人士的资格，并获得了可弥补这些缺陷的证据示例。本办公室还注意到，即使本办公室接受该证据，亦不改变其获得美国经认证学院或大学颁发的相当于学士学位的外国学位的日期。

基于上述理由，本办公室认定申请人未确立其EB-2分类的资格。

三、国家利益豁免

由于申请人未确立其基础EB-2分类的资格，其不符合国家利益豁免的条件。本办公室仍将简要讨论其拟议事业。

申请人拟在美国一家公司担任人力资源经理。她最初提供了一家拟聘用其担任人力资源职位的公司的函件，但在回应审理主任的RFE时提交了一封新函件，确认其在另一家公司从事银行客户服务职位的就业。5 此外，她提交了一份个人陈述，描述其拟议事业及其推进该事业的资格。

5 尽管寻求国家利益豁免的申请人无需提供工作邀请，但本办公室可参考有关其当前和拟议就业的证据，以根据Dhanasar分析框架确定其资格。

在上诉中，申请人随其书面论证意见提交了新证据，包括一份人力资源咨询公司的商业计划，申请人打算创办该公司并担任其首席执行官（CEO）。与上文讨论的与其工作经验有关的证据一样，申请人已被告知其拟议事业相关证据存在不足，并获得了对该不足作出回应的机会。因此，我们不会接受这份在上诉中首次提出的证据。Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764 (BIA 1988)；Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533 (BIA 1988)。

此外，申请人对其拟议事业的初始描述并未包括组建咨询公司并担任其CEO的计划。申请人不得对申请作出重大变更，以使有缺陷的申请符合USCIS的要求。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。在此，申请人对其初始拟议事业——为某一雇主担任人力资源经理——作出了重大变更。由于Dhanasar框架要求分析个人所提议的具体事业的实质价值和国家重要性，此种变更对其获得国家利益豁免的资格具有重大影响。此外，申请人必须在提交申请时即满足所请求福利的资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人在上诉中首次提交的关于设立并领导一家新公司的新计划，不能追溯性地确立资格。因此，我们在根据Dhanasar框架进行分析时不会考虑这份新证据。

A. 实质价值和国家重要性

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于个人提议从事的具体事业。该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，我们考虑其潜在的预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

如上所述，申请人打算在美国一家公司担任人力资源经理。在其决定中，审理主任认定申请人未能就其拟议事业提供足够细节以表明其具有实质价值。我们同意申请人的陈述包含对人力资源经理职责的一般性描述，但并未阐明其具体的拟议事业。根据我们在Dhanasar案中的决定，必须确立的是具体事业的实质价值，而非整个领域或行业的价值。Id. 在上诉中，申请人并未质疑审理主任的结论，而是聚焦于其新提交的、从未提交给审理主任的商业计划的价值。因此，她未能表明其最初的拟议事业在商业领域具有实质价值。

同样，申请人也未回应审理主任的结论，即其拟议事业不会对人力资源管理领域产生更广泛的影响，也不具有雇用美国工人的显著潜力或其他实质性积极经济影响。我们注意到，在其回应审理主任补证通知（RFE）而提交的陈述中，她提供了关于员工幸福感和COVID-19疫情心理健康影响的文章链接。然而，该证据涉及人力资源和心理学领域整体的影响，并未表明申请人为美国单一公司所做的工作会对这些领域产生更广泛的影响，或以其他方式具有国家重要性。

在上诉中，申请人称其拟议企业将创造就业并惠及更广泛的美国经济。即使我们考虑这份新证据和拟议事业，它也不足以表明该事业的潜在预期影响会具有雇用美国工人的那种潜力或其他积极经济影响，从而达到国家重要性的水平。

由于申请人未质疑审理主任认定其拟议事业不具有实质价值或国家重要性的理由，申请人未能确立其满足Dhanasar分析框架的第一项要件。

申请人必须满足Dhanasar分析框架的全部三项要件，才能确立国家利益豁免的资格。由于所认定的拒绝理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar第二项和第三项要件的上诉论点。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“ 纯粹咨询性的认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能履行其举证责任，以确立其符合EB-2类别的资格，无论是作为持有高级学位的专业人士还是作为特殊能力个人。她也未能表明其值得、并且经自由裁量值得豁免该类别的职位offer要求。

命令：上诉被驳回。