MAY022024_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：30556503 日期：2024年5月2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）

申请人是一名心理学家，寻求以拥有高级学位的专业人士和/或具有特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。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，认定申请人未能证明豁免该分类的工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。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，因为申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因此她未满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要求。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。由于这一已确认的否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar其余两项要件的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所需结论所不必要的问题作出认定 ”）；另见 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）。

一、法律

为证明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，即作为拥有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

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。1 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。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业水平。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)。2 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。3 若申请人满足该要求，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定全部证据是否表明其被认可为具有显著高于该领域通常所遇的专业水平。

一旦申请人证明其作为拥有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人具备资格，其随后必须证明其值得获得对工作邀请要求的酌定豁免，即“ 符合国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“ 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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌定事项4 授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟从事的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从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人称其拥有超过24年的心理学家经验。她称其专业经验包括在一家武装安保公司工作18年，担任人力资源总监和组织心理学家，以及四年为11至14岁学生担任学校心理学家。她称其拟从事的事业是开发一款应用程序，向美国学校营销，该程序将分析学生的个人和行为数据，以识别参与暴力行为的风险概率。她称该应用程序中显示的数据将使学校教职员工能够“ 采取行动降低可能袭击的风险，并在此学校环境中保护和促进更好的情绪质量 ”。

1 专业人士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。该法第101(a)(32)条。
2 若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证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
3 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下的适用性。6 USCIS政策手册 F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
4 另见 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裁决中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌定性质）。

申请人主张其有资格作为拥有高级学位的专业人士和作为具有特殊能力的个人获得EB-2分类。在初始提交时，申请人提交了其教育和经验的证据、其主张作为具有特殊能力个人资格的证据、描述其拟从事事业和主张国家利益豁免资格的个人陈述，以及推荐和支持信函。

A. 拥有高级学位的专业人士

申请人主张，根据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)，其凭借据称等同于美国学士学位的外国教育加上超过五年的渐进式工作经验，符合高级学位专业人士分类的资格。审理主任认定申请人是拥有高级学位的专业人士。经审查记录，本办公室不同意审理主任的认定。

如上所述，高级学位专业人士的申请必须包括证据表明申请人拥有“ 高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位[或]美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域至少五年渐进式工作经验应被视为等同于硕士学位。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

为表明申请人持有符合条件的高级学位，申请必须附有“ [显]示该[个人]拥有美国高级学位或外国同等学位的官方学术记录。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“ [显]示该[个人]拥有美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及由现任或前任雇主出具的信函形式的证据，表明该[个人]在该专业领域拥有至少五年学士后渐进式工作经验。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

申请人提交了其学术记录的经认证英文译本，但未提供被翻译原始文件的副本。提交给USCIS的任何含有外文的文件必须附有完整的英文译本，以及译员证明该译本完整准确且其有能力将该外文翻译成英文的认证。8 C.F.R. § 103.2(b)(3)。若无原始外文文件和经认证的英文译本两者，则无法有意义地确定翻译材料是否准确并支持申请人的主张。

其学术记录的英文译本包括一份以申请人名义由 签发的证书。该证书注明“ 1998年第一学期完成心理学课程，并于1998年8月13日学位授予[授予]心理学家学位 ”给申请人。英文译本还包括一份“ 累积学校成绩单 ”，表明1992年至1998年五年的课程学习。

记录还包括对申请人学历证书的评估。该评估结论认为，由 签发的证书等同于美国区域认证大学授予的心理学学士学位。

然而，由于缺少申请人以原始语言出具的学业记录副本，我们无法认定她属于高等学位专业人士。

在初次提交时，申请人提交了其前雇主出具的证明其担任心理学家的雇佣关系的信函，包括：

• 一封日期为2022年8月28日的信函，由I[已隐去]管理合伙人出具，证明申请人自1998年2月至2018年11月受雇于I[已隐去]；
• 一封日期为2022年8月31日的信函，由[已隐去]主任出具，证明申请人自2015年8月至2019年4月受雇于[已隐去]，以及；
• 一封日期为2022年9月3日的信函，由[已隐去]行政主任出具，证明申请人自2021年3月起受雇于I[已隐去]，至少持续至该信函出具之日。

在回应补件通知（RFE）时，申请人提供了一封由I[已隐去]于2023年7月6日出具的补充信函。在该信函中，I[已隐去]女士称申请人自1995年1月至2015年2月受雇，并自1998年起担任心理学系主任。该信函与I[已隐去]女士日期为2022年8月28日的信函不一致，后者称申请人受雇至2018年11月。此外，申请人自1995年起的全职工作与其声称的截至1998年的学业存在重叠。而她受雇于[已隐去]至2018年11月，与其声称的自2015年8月至2019年4月受雇于[已隐去]的全职工作存在重叠。申请人必须以独立、客观的证据解决这些不一致之处，以指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, at 591-92。

我们还注意到，申请人声称受雇于_____[已隐去]与其2014年1月提交的非移民签证申请不一致。在其此前的非移民签证申请中，申请人将其现任雇主列为_____[已隐去]。未解决的重大实质性不一致可能导致我们重新评估为支持所请求的移民利益而提交的其他证据的可靠性和充分性。Id. 申请人必须在任何进一步提交的文件中解决其工作经历中的不一致之处。

鉴于上述情况，我们不同意审理主任的结论，即申请人已证明其依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)属于高等学位专业人士。然而，由于申请人未就这些问题获得通知，这不构成我们驳回的依据。申请人必须在任何进一步提交的文件中处理并解决此问题。5

5 申请人还声称有资格作为特殊能力人士获得EB-2分类。然而，审理主任未评估申请人的证据以确定其是否满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中的至少三类，审理主任也未进行最终实质审查以裁定证据整体是否表明申请人被认可具有显著高于该领域通常遇到的专业知识水平。我们拒绝在上诉中首次对该主张进行分析和裁定。然而，如果申请人在任何进一步提交的文件中克服了本文所述的其他缺陷，该事项将被发回重审给审理主任，以进一步考虑和分析申请人是否有资格被归类为特殊能力人士。

B. 实质性价值和国家重要性

审理主任认定，虽然申请人已证明拟议事业具有实质性价值，但她未证明其拟议事业具有Dhanasar分析框架第一项要件所规定的国家重要性。基于下述理由，我们同意。

第一项要件，即实质性价值和国家重要性，聚焦于个人拟从事的具体事业。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，我们考虑其潜在的前景影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

经初步审查后，审理主任签发了补件通知（RFE），给予申请人提交补充证据以尝试证明其符合国家利益豁免资格的机会。申请人对RFE的回应包括一份更新的个人陈述。

在审查申请人的RFE回应后，审理主任认定申请人提交了充分证据证明拟议事业具有实质性价值。然而，她得出结论认为申请人未证明其拟议事业具有国家重要性。审理主任指出，记录未证明申请人的特定工作会在该领域产生更广泛的影响，或产生与国家重要性相称的重大经济影响。此外，审理主任认定申请人未证明国家利益因素，例如劳工证的不切实际性、其未来对美国贡献的利益、对其贡献的紧迫国家利益、潜在创造就业机会，或其自雇不会对美国工人产生不利影响。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见、其RFE回应的摘录，以及讨论美国枪支暴力的新闻文章。申请人引用了记录中已有的证据，并声明她重申“ 其项目具有国家重要性，且其贡献不可否认，完全聚焦于美国学校和学生的安全 ”。在其书面论证意见中，申请人未指出审理主任决定中的任何法律或事实错误。她也未回应审理主任拒绝决定中的具体认定。

在Dhanasar中，我们指出“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Matter of Dhanasar, at 890。尽管申请人讨论了她雇用12名个人的意图并提供了五年损益预测，但这些笼统的预测不够具体和详细，不足以证明其拟议事业的潜在前景影响。

在Dhanasar中，我们指出我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有国家重要性，例如因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。 ”Id. at 889。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外国人拟从事的具体事业。 ”Id.“ 在

确定国家重要性时，官员的分析应聚焦于受益人将做什么，而非具体的职业分类。”6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual（着重号为原文所加）。申请人继续依赖其将提供的服务的所称价值、其个人和专业品质及成就，以及学校安全的一般重要性。然而，如审理主任的决定所述，证据未充分证明拟议事业的国家重要性。

经审查全部记录，我们采纳并维持审理主任关于申请人拟议事业国家重要性的决定。See Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994); see also Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并维持下级决定的作法已被“每一个直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受”）；Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996)（加入八个巡回法院的立场，裁定上诉裁决者可以采纳并维持下级决定，只要他们对案件给予“个别化考虑”）。

由于申请人未证明其拟议事业具有Dhanasar框架第一项要件所要求的国家重要性，她不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第二和第三项要件下的权衡因素将无实际意义。如上所述，我们保留申请人对Dhanasar其余两项要件的上诉论点。6 See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所规定的全部三项要件，我们得出结论认为她未证明其有资格或另行在自由裁量权范围内应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

6 即使我们处理了其余问题，我们仍会驳回本上诉。如上所述，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但申请人未能证明其国家重要性。审理主任指出，申请人的证据也未表明她处于有利地位以推进其拟议事业，或者权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证对美国有利。在上诉中，申请人引用了随原申请和RFE答复提交的相同支持证据。审理主任在决定中充分处理了支持证据，并解释了其在证明申请人满足Dhanasar因素并有资格获得国家利益豁免方面如何存在不足。