DEC142023_03B5203 · 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：29062626 日期：2023年12月14日

对内布拉斯加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）

申请人是一名生理学家，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)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民类别的职位邀请要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准对所需职位邀请、并因此对劳工证的豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士类别的资格，但申请人未能证明豁免所需职位邀请、并因此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（de novo）。Matter of Christa'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签证类别的资格，即作为持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此还需另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

虽然该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，在申请人已确立EB-2类别资格后，USCIS可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及 (3) 总体权衡，豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

（接上页）事业；以及 (3) 总体权衡，豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的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。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该非公民本人。为确定其是否处于有利地位能够推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：个人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；在实现拟从事事业方面的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，总体权衡，豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该非公民获得职位邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公民贡献所涉及的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来表明，总体权衡，豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。1

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士类别的资格。尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。基于下述理由，申请人未能证明豁免职位邀请要求具有正当理由。

A. 拟从事的事业是否具有国家重要性

最初，申请人将其事业描述为一项计划，即“推进其作为[运动]生理学家的职业生涯，并借此利用其在该领域多年经验所获得的深厚知识来发展、实施和推进。”申请人补充说，他将“向美国的私营和公共部门提供其服务。”尽管申请人详细阐述了运动训练的价值，并概述了其先前的培训和经验，但其最初并未详细说明他所拟从事的具体事业将包含哪些内容，除了泛泛而言在某个未指明的时间、以某个未指明的期限为一个或多个潜在的私营或公共雇主担任生理学家之外。

1 关于这三项要件的详细阐述，参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

在回应审理主任的补件通知（RFE）时，申请人重新提交了已在案卷中的其职业计划的副本。申请人还引用了RFE的相关部分，其中指出申请人的“ 拟从事的推进其[运动]生理学职业生涯的事业具有价值并具有国家重要性 ”，对此申请人补充说，他“ 充分满足 Dhanasar 框架的第一项要件 ”，拒绝进一步论述 Dhanasar 的第一项要件。

在否决通知中，审理主任就申请人的拟从事事业是否满足 Dhanasar 第一项要件提供了直接相互矛盾的陈述。审理主任在相关部分指出，申请人“ 未解释其在[美国]的具体事业是什么。由于看起来[申请人]在美国没有项目/事业，证据表明[申请人]没有拟从事的事业。 ”然而，审理主任同时指出，“ 拟从事事业的实质价值[；]此标准已满足。拟从事事业的国家重要性[；]此标准已满足[。] ”审理主任未澄清申请人如何可能在同时观察到申请人似乎“ 没有拟从事的事业 ”的情况下，满足 Dhanasar 第一项要件中“ 拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性 ”的要求，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 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、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，本办公室聚焦于“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar 提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业的例子，即“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。

申请人拟从事的事业是在某个未指明的时间、以某个未指明的期限为一个或多个潜在的私营或公共雇主担任生理学家，“ 以推进其职业生涯 ”，这似乎有利于申请人、其未指明的潜在雇主以及申请人作为生理学家可能协助的客户。然而，案卷并未证明推进其生理学职业生涯的拟从事事业如何可能“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”。Id. at 889。同样，案卷未详细说明申请人预期在哪个特定地点担任生理学家，以及其推进自身职业生涯的事业如何可能具有“ 雇用美国工人的重大潜力或……其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。本办公室已审查了全部案卷；然而，案卷未能证明拟从事的事业具有国家重要性。参见 id。

基于上述理由，在审理主任的陈述表明记录已确立拟议事业具有国家重要性的范围内，我们撤回该陈述。因此，记录不满足Dhanasar第一项要件。参见同上。由于记录未能确立拟议事业具有国家重要性，Dhanasar框架的其余部分已无实际意义。尽管如此，我们将处理上诉中呈于我们面前的拒批依据。

B. 申请人是否处于有利地位以推进拟议事业

转向审理主任所述的拒批依据，审理主任认定记录未能确立申请人处于有利地位以推进拟议事业，此为Dhanasar第二项要件所要求，具体理由是记录“缺乏进一步界定拟议工作及工作地点的文件。［申请人］未提供相关方的兴趣证明，以表明对其作出的财务及其他支持承诺将使其能够推进该事业。”

在上诉中，申请人重申其处于有利地位以推进拟议事业。他概括性地陈述：“基于向USCIS提交的证据，申请人拥有高级学位是明确的。”他还指出，记录中来自两名客户的推荐信涉及其成功记录。他主张，记录中其商业计划的副本“阐明了［其］在美国发展和建立自己企业的进展，展示了实现其创业目标的明确路径。”他还主张，记录中客户发票的副本是“美国相关个人兴趣和支持程度的具体证据。”基于下文所述理由，记录未能确立申请人处于有利地位以推进拟议事业。

Dhanasar设想了四项非穷尽的一般因素，可用以证明个人处于有利地位以推进拟议事业：“个人的教育、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

关于第一项因素，记录中包含一份United States Credential Evaluations于2020年12月出具的学历评估信副本，其意见认为申请人的“体育教育执业学位、应用于运动训练的运动生理学学士后专业、体育教育学士学位及7年经验［等同于］不低于美国运动训练理学硕士的同等学历。”然而，记录并不支持该学历评估信的结论。

记录中包含以英语以外语言书写的文件副本，附有经认证的英文翻译，其证明位于巴西的 于2016年8月授予申请人体育教育学士学位。2 因此，截至学历评估出具之日2020年12月，申请人在该专业领域最多可能拥有约四年四个月的本科学历后经验，这不足以等同于硕士学位，如学历评估所意见的那样。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（将“［a］美国学士学位或外国同等学位，随后在该专业领域具有至少五年逐步提升的经验”界定为“硕士学位的同等学历”）。此外，在

2 记录中的其他学历文件，包括学历评估所提及的体育教育执业学位和运动生理学专业，表明申请人在2016年获得学士学位之前已获得那些学术或专业学位。具体而言，与运动生理学应用于运动训练专业级别的Lato Sensu研究生课程相关的文件表明，位于巴西的 于2016年8月10日将该学位授予申请人。然而，与学士学位相关的文件表明，位于巴西的 于2016年8月18日将学士学位授予申请人。

申请人于2021年3月提交Form I-140（外籍工人移民申请）时，其在专业领域最多可能拥有约四年七个月的本科学历后经验，这不足以等同于联邦法规所定义的高级学位。3 参见同上。

无论申请人是否具有同等高级学位，学历文件就申请人在相关或类似工作中可能拥有的教育、技能、知识和成功记录提供的信息极少，不足以确定申请人处于何等有利地位以推进拟议事业。我们承认，体育教育的学位专业与拟议事业的运动生理学领域相关。然而，申请人学业的成绩单——如记录中的英文翻译所示——提供的实质性信息极少。更具体而言，尽管记录中的成绩单标明了“ 科目 ”名称、申请人完成特定课程所获的数字“ 成绩 ”以及相应的“ 课时 ”，但记录并未以关于科目课程内容及其他信息的额外资料来补充科目名称，从而确立申请人处于何等有利地位以推进拟议事业，而仅仅是陈述其完成的课程名称。

记录中还包含推荐信副本，均以英语以外语言书写并翻译成英文，附有译员的认证。这些信件概括性地证明申请人帮助签署人降低了血压和体重，并改善了其总体体能。然而，推荐信原件上带有褪色、像素化的签名图像，这些图像可能由身份不明者使用文字处理软件附加于文件之上，而非由签署人亲手签名以表明其撰写了相应文件。对申请人证据任何方面的怀疑都可能削弱支持签证申请所提供其余证据的可靠性和充分性。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)。由于信件带有褪色、像素化的签名图像，这些图像可能由表面签署人以外的人附加于文件之上，因此它们使人怀疑相应签署人是否撰写了这些文件，从而怀疑这些文件是否表达了表面签署人的实际经历和意见。参见同上。因此，这些信件以及记录中其他文件的可靠性和充分性受到削弱。参见同上。

即使支持信可能具有可靠性，它们也未提供充分信息以确定申请人处于何等有利地位以推进拟议事业。它们概括性地证明申请人的协助。然而，这些信件以笼统的

3 由于我们仍认定记录未能确立豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益，我们对申请人是否满足第二优先资格标准保留意见。参见该法第203(b)(2)条；另参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对结果所不必解决的问题作出认定 ”）；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处理替代性问题）。但我们注意到，申请人为回应审理主任的RFE而提交的更新版“ 专业资格摘要 ”表明其最近的工作经历为自雇，期间为“ 2013年2月-2017年1月 ”和“ 自2022年8月起 ”。由于申请人于2016年8月获得学士学位，截至2021年3月申请提交之日，其似乎拥有约六个月的本科学历后经验，这大大少于法规所要求的五年本科学历后经验以确立同等高级学位。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

措辞和结论性陈述，就申请人处于何等有利地位以推进拟议事业提供的见解有限，而我们注意到拟议事业在记录中也以笼统措辞描述。鉴于记录中关于“［非公民］拟从事的具体事业”的信息极少，推荐信的笼统措辞和结论性陈述反过来就申请人处于何等有利地位以推进该模糊的拟议事业提供的信息也极少。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

关于第二个因素，我们注意到记录中包含一份题为“职业计划”的文件的重复副本，日期为2021年2月。然而，该计划仅提供了关于申请人未来活动模式或计划的最低限度信息。相反，该文件概述了申请人先前的培训和经历，并提供了关于生理学家职责的概括性信息。该计划称，申请人“将创建、开发和实施创新解决方案，以满足美国公司和客户的需求”。它还声称，申请人“确信我将被邀请在讲座、研讨会、大会、专题讨论会和其他专业活动上发言”。然而，该文件甚至没有提供关于申请人将如何总体上“推进其作为运动生理学家的职业生涯”的模式或计划的基本细节。由于“职业计划”——以及记录中的其余部分——没有详细说明申请人将如何实现其概括性事业，因此它没有以能够表明其可能多么有条件推进拟议事业的方式，确立未来活动的模式或计划。参见同上。

关于第三个因素，如上所述，记录中除概括性地“推进其作为运动生理学家的职业生涯”外，仅包含关于拟议事业将涉及何种内容的最低限度信息。由于记录未包含关于申请人拟从事的具体事业涉及何种内容的充分细节，因此记录没有确立申请人可能在实现这一模糊描述的事业方面取得了多少进展，从而无法表明申请人可能多么有条件推进拟议事业。参见同上。

最后，申请人主张记录中的客户发票副本是“美国相关个人兴趣和支持程度的具体证据”。记录中包含14张客户发票，每张日期均为“2022年12月”。然而，我们注意到，这些发票并未表明申请人为其服务向客户开具发票的期间。记录中也没有以其他方式包含申请人在上诉中引用的客户发票副本。

申请人必须在提交申请时确立其寻求的福利的资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测而获批，也不得在申请人根据一套新的事实变得符合资格后获批。参见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人不得为使有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

由于记录中的客户发票日期为“2022年12月”，晚于2021年3月的申请提交日期，显然是为2022年某个未指明时间点提供的服务开具的，因此它们似乎呈现了一套在提交申请时并不存在的事实。因此，它们不能——也没有——确立资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另参见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。

即使这些发票能够确立资格（但它们不能也没有），它们上面带有褪色、像素化的签名图像，这些签名可能由身份不明的个人使用文字处理软件附加到文件上，而非由签署人亲手签名以表明其撰写了相应文件。由于发票上带有褪色、像素化的签名图像，这些签名可能由表面签署人以外的个人附加到文件上，因此它们令人怀疑相应签署人是否签署了这些发票，并因此怀疑这些发票是否表达了表面签署人对收到申请人服务所欠相应款项的确认。参见Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591。因此，发票的可靠性和充分性以及记录中其他文件的可靠性和充分性因此受到削弱。参见同上。

此外，即使这些发票能够确立资格且在其他方面可靠和充分，它们也没有提供足够信息以确定申请人可能多么有条件推进拟议事业。每张发票相同的“ 项目描述 ”内容如下：“ 运动生理学家干预，包括制定健身和运动计划，旨在帮助患者从慢性疾病中康复并改善心血管功能、身体成分和柔韧性。 ”发票没有详细说明申请人向任何表面客户提供的任何具体服务，除某种未指明类型的生理“ 干预 ”外。因此，即使这些发票能够确立资格且在其他方面可靠和充分，它们也仅提供了关于潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人可能感兴趣的服务的最低限度信息，不足以确定申请人是否很有条件推进拟议事业。

总之，申请人未能确立拟议事业具有国家重要性，这是Dhanasar第一要件的要求；因此，其不符合国家利益豁免的资格。作为另一项不符合资格的依据，由于记录未能确立申请人很有条件推进拟议事业，其不符合国家利益豁免的资格。我们对记录是否满足Dhanasar第三要件保留意见。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。如上所述，我们同样对记录是否确立申请人符合第二优先分类资格保留意见。参见同上。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件以及所要求的第二要件，我们认定申请人未能确立国家利益豁免的资格，或在自由裁量权范围内以其他方式符合该豁免的条件。

裁定：上诉被驳回。