JUN062024_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：29547222 日期：2024年6月6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）

申请人是一名心理健康专家，请求按职业移民第二优先（EB-2）移民签证类别分类，并豁免该类别的职位邀请要求。见《移民与国籍法》（本法）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）对该类别中的职位邀请——以及因此相关的美国劳工部（DOL）认证要求——具有裁量权予以免除，前提是申请人证明对此类美国工人保护措施的豁免将“符合国家利益”。同上；另见 Brasil v. Sec'y, Dep't of Homeland Sec., 28 F.4th 1189, 1193 (11th Cir. 2022)（裁定国家利益豁免的决定属于裁量性决定）。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定申请人未能证明其国家利益豁免请求的实质。在上诉中，她主张，审理主任在认定其推进拟议事业定位的证据不足以及豁免对美国的整体利益不足时，错误适用了我们审理国家利益豁免的框架。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889-891 (AAO 2016)。

申请人负有以优势证据证明其符合所请求福利资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经行使重新审查的上诉审查权，见 Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，我们认定记录支持审理主任关于申请人“定位良好”以推进其拟议事业的证据不足的认定。因此，我们将驳回上诉。

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EB-2类别的资格，即作为持有“高等学位”的专业人员成员，或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的外国人。本法第203(b)(2)(A)条。为保护美国工人的就业，该移民签证类别通常要求潜在雇主向外国人提供职位，并获得DOL认证以在美国永久雇用他们。见本法第212(a)(5)(D)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(D)。申请人可以通过证明对此类美国工人保护措施的豁免将符合国家利益，从而避免

职位邀请/劳工认证要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

本法或法规均未定义“ 国家利益 ”一词。因此，为审理这些豁免请求，我们建立了一个框架。如果申请人另行符合高等学位专业人员或具有特殊能力的外国人的资格，则可通过证明以下事项而获得职位邀请/劳工认证要求的豁免：

- 其拟议的美国工作具有“ 实质价值 ”和“ 国家重要性； ”
- 其“ 定位良好 ”以推进其预期事业；以及
- 总体而言，豁免职位邀请/劳工认证要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-91。

二、分析

A. 拟议事业

记录显示，申请人是一名哥伦比亚国民和公民，在其本国获得了心理学学位和儿童发展专家学位。随后她担任心理评估师和研究助理。其经验包括：在培训期间为瓦尤（Wayuu）原住民社区成员提供社会支持；参与寨卡病毒研究，评估患者的长期健康与发展；研究早期学习与发展；以及衡量哥伦比亚早期儿童教育的质量。

在美国，申请人表示其意图在COVID-19疫情之后提供以儿童及其父母为重点的心理健康服务。她表示将：在早期教育机构开展调查，以诊断家庭疫情后的状态；制定项目以衡量变化；以及促进对新治疗方法的讨论。

审理主任认定申请人符合EB-2类别中高等学位专业人员的资格。见本法第203(b)(2)(A)条。审理主任还认定，通过证明其拟议事业具有实质价值和国家重要性，她满足了Dhanasar的第一项要件。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。我们现在将审查审理主任关于Dhanasar第二项要件的认定：她是否证明其定位良好以推进其拟议事业。

B. 推进事业的定位

在确定申请人是否定位良好以推进其拟议事业时，USCIS重点关注该外国人。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。相关因素包括：

- 个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；
- 未来活动模式或计划的存在；
- 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。

同上；一般见 6 USCIS Policy Manual F.(5)(D)(l), www.uscis.gov/policy-manual。

USCIS不要求申请人证明其事业成功的可能性。同上。但他们“ 必须以优势证据证明其定位良好以推进拟议事业。 ”同上。

作为其定位良好以推进美国提案的证据，申请人提交了多种材料，包括：其教育文件副本及对其外国学历的评估；有关其领域课程、工作和参加会议的证书；其哥伦比亚心理学家执照；关于其提案的“ 专业计划 ”；以及来自专家、教授和该领域同事的信函。

审理主任认定申请人的证据不足以证明其定位良好以推进其美国提案。审理主任指出，申请人回应审理主任补充证据请求（RFE）中的专家和推荐信“ 已随您的初始申请一并提供。 ”无论如何，审理主任认定此类信函不足以证明申请人推进其提案的定位。审理主任援引先例决定指出，“ 提交支持申请的应征信函并非资格的推定证据。 ”见 Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm. 1988)；另见 Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, 502 n.2 (BIA 2008)。该决定进一步指出：

在准备申请之前即已存在的证据，比特别为随申请提交而准备的新材料具有更大的权重，而具有成功记录的个人应当能够提供反映该成功的非应征材料。

在上诉中，申请人指出，与审理主任的认定相反，她并未在RFE回应中先前提交专家和推荐信。她还主张审理主任错误适用了Caron。申请人指出Caron发布于1988年，早于1991年现行移民签证申请法规的颁布，主张“ 该决定与Dhanasar中的资格标准不符。 ”她指出USCIS忽视了其RFE回应中的信函，并不当依赖Caron。

Caron裁定，USCIS可以拒绝与其他信息冲突或“ 在任何方面存疑 ”的专家意见，或给予其较低的证据权重。Matter of Caron, 19 I&N Dec. at 795。V-K-还指出，专家意见“ 并不意图作为‘ 事实 ’的证据。 ”Matter of V-K-, 24 I&N Dec. at 502 n.2。与申请人的主张相反，尽管法规后来颁布，Caron仍是有效的先例并适用于本案。因此，我们同意审理主任的观点，即“ 提交支持申请的应征信函并非资格的推定证据。 ”见 Matter of Caron, 19 I&N Dec. at 795（指出移民局“ 负责对受益人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定 ”）。

然而，我们不同意审理主任关于“ [在准备申请之前即已存在的证据，比特别为随申请提交而准备的新材料具有更大的权重 ”的表述

随申请提交。”该一概而论的表述并非总是正确。相反，“审理主任必须审查每一项证据的相关性、证明价值和可信度，无论是单独审查还是在全部证据的背景下审查，以确定待证明的事实是否可能为真。”Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在审理主任因申请人RFE回应中的专家和推荐信是为支持申请而准备便予以忽视的范围内，审理主任存在错误。

此外，正如申请人在上诉中所主张的，审理主任的决定使用了暗示适用错误证据标准的措辞。该决定指责申请人"未证明您在所从事事业中具有领导性、关键性或不可或缺的作用"。这一措辞类似于针对具有"杰出能力"的非公民的就业类第一优先（EB-1）类别申请人的证据要求。参见该法第203(b)(1)(A)条。该EB-1标准要求"[非公民]曾在具有卓越声誉的组织或机构中担任领导性或关键性作用的证据"。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(viii)。

在EB-2国家利益豁免申请的语境下，非公民在其拟议事业中发挥"领导性、关键性或不可或缺的作用"可能有助于表明其处于有利于推进该事业的有利地位。但此类表现并非国家利益豁免的要求。该决定的措辞表明审理主任错误地将EB-1的证据要求混淆为EB-2下的国家利益豁免标准。因此，审理主任错误地指责申请人未提交其"在事业中具有领导性、关键性或不可或缺的作用"的证据。

然而，尽管存在上述错误，记录仍支持审理主任关于证据不足以证明申请人处于有利于推进拟议事业的有利地位的认定。与Dhanasar案中的相关因素相反，申请人未能证明：在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的详细模式或计划的存在；在实现其提案方面的进展；或潜在客户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。参见Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。

记录表明，申请人的美国提案将涉及心理学领域临床与研究活动的结合。她未说明是否会寻求美国雇主或建立自己的心理学执业机构。申请人未表明她曾经营过自己的执业机构，或收到过美国雇主的工作邀请。记录也缺乏她撰写过已发表研究或获得研究资金的证据。

如前所述，申请人就其美国提案提交了一份"职业计划"。但该计划缺乏细节。它未明确说明她是否会寻求美国雇主或建立自己的心理学执业机构。它也未明确说明她将如何获得资金以开展其拟议研究。

申请人也未证明她已在实现其提案方面取得进展。记录缺乏证据表明她已采取措施获取美国心理学家执照、寻找美国雇主、建立自己的心理学执业机构或获得研究资金。

此外，申请人提交了一封来自美国疾病控制与预防中心（CDC）官员的信函，赞扬她此前为该机构所做的一些工作。但记录并未表明潜在患者、客户、政府机构或其他组织对其美国提案有兴趣。

来自一位美国心理学教授的专家意见书认为，基于申请人的：学术记录；认证与执照；以及经验，她处于有利于推进其美国提案的有利地位。然而，与Dhanasar案中所述的相关因素相反，该专家未考虑：申请人在相关或类似努力中的成功记录；其未来活动的详细模式或计划的存在；她在实现拟议事业方面已取得的进展；以及潜在客户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。因此，该专家的信函不能使我们确信申请人处于有利于推进其提案的有利地位。参见Matter of Caron，19 I&N Dec. 第795页（裁定移民局可以拒绝专家证言或给予较低的证据权重，如果该证言与其他信息冲突或"在任何方面存疑"）。

基于上述理由，优势证据标准不能证明申请人处于有利于推进其拟议事业的有利地位。因此，我们将维持该申请被拒的决定。

C. 豁免的所谓利益

我们关于申请人未证明其具有足够有利地位以推进其拟议事业的结论解决了本上诉。因此，我们拒绝审理并在此保留其关于豁免对美国的所谓利益的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对其最终决定不必要的问题作出"纯咨询性认定"）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能以其他方式符合免于递解出境救济资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未证明其处于有利于推进其拟议事业的有利地位。因此，根据我们的框架，她不符合国家利益豁免的资格。因此，我们将维持因缺乏工作邀请和劳工证而拒绝该申请的决定。

命令：上诉被驳回。