JUN172024_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：30254467 日期：2024年6月17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）

申请人是一名医疗企业家，寻求根据就业第二优先（EB-2）移民签证类别进行分类，并豁免该类别的职位offer要求。参见《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）在该类别中拥有自由裁量权，可免除职位offer以及因此相关的美国劳工部（DOL）认证要求——如果申请人证明对这些美国工人保护措施的豁免将“符合国家利益”。同上；另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 871（第九巡回法院2019年）（裁定国家利益豁免的签发属于自由裁量事项）。

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，申请人既未证明符合EB-2分类的资格，也未证明国家利益豁免的实质条件。在上诉中，申请人主张审理主任对其申请适用了过于严格的证明标准，并忽视了其针对补充证据请求（RFE）提交的证据。

申请人负有以优势证据标准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，参见Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2（AAO 2015），我们认定其未确立EB-2资格。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“高级学位”的专业人员，或在科学、艺术或商业领域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美国雇主向外籍人士提供职位，并获得DOL认证以永久雇用其在美国工作。参见本法第212(a)(5)(D)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(D)。申请人可通过证明对美国工人保护措施的豁免将“符合国家利益”来避免职位offer/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，为裁决这些豁免请求，我们建立了一个框架。如果申请人符合高级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来获得职位offer/劳工认证要求的豁免：

- 其拟议的美国工作具有“实质性价值”和“国家重要性；”
- 其“处于有利地位”以推进其预期事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer/劳工认证要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889-91（AAO 2016）；一般性参见6 USCIS政策手册F.(5)(D)(1)，www.uscis.gov/policy-manual。

二、分析

A. 拟议事业

记录显示，申请人系菲律宾出生和公民，在其本国获得医学技术学士学位。她表示自己在菲律宾拥有超过十年的企业家经验。

目前在美国，申请人提交了证据证明其是一家美国养老院的部分所有者和管理者。1她表示自己：

计划继续在[美国]医疗领域和/或养老院/辅助生活机构担任企业家，同时向美国医疗保健机构提供建议和咨询，教授和培训医疗领域的医疗专业人员及工作人员，并为运营或计划进入利润丰厚医疗领域的美国公司提供建议。

B. EB-2资格

申请人同时以高级学位专业人员和具有“特殊能力”的外国人身份寻求EB-2资格。参见本法第203(b)(2)(A)条。

1. 高级学位专业人员

“高级学位”一词包括“[a]美国学位或外国同等学位，随后在专业领域具有至少五年的渐进经验。”8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。记录不支持审理主任关于申请人具有相当于美国

1 申请人的RFE回复包括一份“补充商业声明/计划”。该补充文件表明其目前经营两家护理机构，并寻求“成为美国领先的养老护理提供者，并在所有州扩展业务”。然而，申请人必须在“提交福利请求时”确立其资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，我们将以其初始提案为准，并忽视其补充计划。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175（AAO 1998）（“[A]申请人不得对已提交的申请进行实质性变更，以试图使明显有缺陷的申请符合服务局要求。”）

学士学位的认定。她提交了其菲律宾医学技术理学学士学位的学业记录副本。一份大学成绩单显示，为获得1990年的学位，她学习了六个学期，即三个学年。

美国学士学位通常要求至少四个学年的学习。Matter of Shah, 17 I&N Dec. 244, 245（区域专员1977年）。记录缺乏证据证明申请人的菲律宾理学学士学位等同于美国学士学位，或解释其明显的三年制学位如何与美国四年制学位相比较。参见Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591（BIA 1988）（要求申请人以独立、客观的证据解决不一致之处，以指向真相所在）。

在上诉中，申请人指出USCIS有时参考的一个在线数据库将菲律宾理学学士学位等同于美国学士学位。2 然而，该数据库表明菲律宾学士学位反映四至五年的学院或大学学习。如前所述，申请人的大学成绩单显示她为获得学位学习了三年。此外，当前的数据库信息可能不适用于像申请人这样较旧的菲律宾学士学位，该学位是她30多年前获得的。因此，申请人未证明其外国学位等同于美国学士学位。因此，我们将撤回审理主任的相反认定。

此外，正如审理主任所认定的，申请人未证明其在医疗领域拥有至少五年的渐进性、学士后经验。为证明符合条件的经验，申请人必须提交前雇主或当前雇主的信函。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。信函必须包含雇主的名称、地址和职称，并具体描述受益人的工作职责。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。“ 如果此类证据不可获得，将考虑与[外国人]经验或培训相关的其他文件。 ”同上。

申请人提交了七封推荐信。然而，与8 C.F.R. § 204.5(g)(1)相反，没有一封信包含“ 对[外国人]所履行职责的具体描述 ”。申请人未主张或证明所需信函不可获得。这些信函也未使用所称雇主的信头，且记录缺乏证据证明作者曾为所称雇主工作。

此外，记录中关于申请人所称在美国一所医疗艺术学校担任护理讲师的工作存在不一致之处。一封据称学校员工的推荐信表明申请人自2010年至至少2022年在该校担任讲师。申请人还表示自2010年以来一直在该校全职工作。但她也表示其于2017年2月至2018年2月全职担任一家养老院的住院护理主任。申请人未解释她如何同时从事两份全职工作达一年之久。在申请的其他地方，她表示：“ 在我的空闲时间，我在护理学校任教。 ”这一陈述

2 申请人指的是美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）创建的全球教育电子数据库（EDGE）。AACRAO是一个非营利组织，拥有超过14,000名成员，代表40多个国家的2,300多所机构。参见AACRAO，“ 我们是谁 ”，www.aacrao.org/who-we-are；另见Viraj, LLC v. U.S. Att'y Gen., 578 Fed. Appx. 907, 910（第十一巡回法院2014年）（将EDGE描述为“ 一个受尊重的信息来源 ”）。

表明申请人并非全职担任护理讲师。这些差异使其作为高级学位专业人员所称的符合条件经验受到质疑。参见Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591（BIA 1988）（要求申请人以独立、客观的证据解决不一致之处，以指向真相所在）。

基于上述理由，申请人未证明其作为高级学位专业人员符合EB-2资格。

2. 具有特殊能力的外国人

审理主任认定，申请人满足了该类别六项初步证据要求中的两项——比获得最终实质审查所需少一项。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。3 审理主任认定，申请人提交了一份官方学术记录，显示其获得了与其主张的特殊能力领域相关的大学学位，以及一份在其专业领域执业的执照。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A), (C)。

在上诉中，申请人主张她还提交了证据证明其：获得了体现特殊能力的薪酬；是专业协会的会员；以及因其成就和对该领域的重大贡献而获得认可。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D), (E), (F)。

a. 服务薪酬或其他报酬

为满足该标准，申请人必须提交“ [e]证据证明该[非公民]曾获得体现特殊能力的服务薪酬或其他报酬。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

申请人提交了一份她于2022年从一家养老院收到的录用通知信的副本。然而，该信并未注明所提供职位的薪资或工资标准。此外，申请人未提交其他养老院管理人员的薪资或工资标准的证据。

在上诉中，申请人提交了她2021年2月至4月的收入报表副本。但她未提供其他养老院管理人员的薪资或工资标准的证据。因此，我们无法将其工资与其所在领域其他人的工资进行比较，也无法确定其工资标准是否体现特殊能力。因此，我们同意审理主任的意见，即申请人未能证明其获得了体现特殊能力的服务薪酬或其他报酬。

b. 专业协会会员资格

该标准要求“ [e]专业协会会员资格的证据。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。

3 如果这些标准“ 不能直接适用 ”于申请人的职业，他们可以提交“ 可比证据 ”以证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

审理主任认定，申请人未提交满足该要求的证据。在上诉中，她声称她提交了。

申请人的初始申请称，第12号证据包含部分“ 协会会员资格的证明 ”。该证据包含多份证书副本，表明她完成或参加了课程、项目或培训课程。但这些证书并未表明她是协会的会员。因此，申请人未满足该要求。

c. 对成就和重大贡献的认可

为满足该要求，申请人必须提交“ [e]证据证明其成就和对行业或领域的重大贡献获得了同行、政府实体或专业或商业组织的认可。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

申请人声称她通过提交“ [n]来自其同事、前雇主[和]合作者的大量支持和推荐信 ”满足了该标准。然而，我们同意审理主任的意见，即这些信件不构成对其成就和对行业或领域的重大贡献的认可。

这些信件赞扬了申请人的工作，并例如将她描述为“ 异常积极且有才华 ”、“ 非常有洞察力 ”和“ 非常有条理 ”。但大多数信件并未指明她对其领域所做的成就或重大贡献。一封信称，在申请人受雇期间，其养老院雇主的入住率达到了“ 100% ”。然而，记录并未解释她在该成就中的作用，也未表明其在领域中的重要性。因此，申请人未提交证据证明其成就和对领域的重大贡献获得了认可。

由于申请人未满足所需的三项证据要求，我们无需对其作为特殊能力非公民的资格进行最终实质审查。一般见 6 USCIS Policy Manual F.(5)(B)(2)。

基于上述理由，申请人未能证明其作为高级学位专业人士或特殊能力非公民的EB-2资格。因此，我们将维持申请的否决。

C. 婚姻欺诈禁止条款

尽管审理主任未涉及该问题，但USCIS记录表明，《移民与国籍法》的“ 婚姻欺诈禁止条款 ”可能适用于本申请。

如果非公民此前作为美国公民或合法永久居民的配偶，基于“ 为规避移民法而缔结 ”的婚姻寻求永久居留，USCIS不能批准申请。该法第204(c)(1)条，8 C.F.R. § 1154(c)(1)。该禁止条款也适用于“ 已试图或共谋为规避移民法而缔结婚姻 ”的非公民。同上。

为适用该禁止条款，记录必须包含婚姻欺诈的“实质性和证明性”证据。见 Zerezghi v. USCIS, 955 F.3d 802, 805 (9th Cir. 2020)（指出如果机构发现婚姻欺诈的“实质性和证明性”证据，USCIS可发出拒绝申请的意向通知）。该标准高于“优势证据”但低于“清晰和令人信服的证据”。Matter of P. Singh, 27 I&N Dec. 598, 607 (BIA 2019)。实质性和证明性证据确立婚姻“更可能”是欺诈性的。同上。

USCIS记录表明，2014年，申请人告诉移民官员，2010年她仅为移民目的与美国公民W.M.结婚。据报告，她签署了一份宣誓声明，称在婚姻期间，她未与配偶同住，而是与其前配偶J.E.同住，她已于2010年早些时候与J.E.离婚。她声明她未与W.M.圆房，并同意支付他15,000美元以与其结婚。她声明她最终支付了他近20,000美元。“当事人的宣誓声明是欺诈的直接证据，具有‘实质性和证明性’。”Matter of P. Singh, 27 I&N Dec. at 607（引文省略）。

审理主任未通知申请人该不利信息，也未给她反驳的机会。因此，我们将不考虑婚姻欺诈禁止条款是否阻止本申请的批准。然而，在今后任何与本事项相关的申请中，为避免该禁止条款，申请人必须解释该不利信息，并提交证据证明她和W.M.“在结婚时打算共同建立生活”。Matter of P. Singh, 27 I&N Dec. at 601（引文省略）。

D. 其余问题

我们关于申请人未证明EB-2资格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以下问题的上诉论点：其拟议事业所声称的国家重要性；其推进该事业的定位；以及豁免对美国的所谓利益。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“纯粹咨询性的认定”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未以其他方式符合免于遣返救济资格的情况下，拒绝审理上诉中的替代问题）。

III. 结论

申请人未能证明其作为高级学位专业人士或特殊能力非公民的EB-2资格。因此，我们将维持申请的否决。

命令：上诉被驳回。