MAR212024_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：30217246 日期：2024年3月21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）

申请人是一名言语语言病理学家，寻求以持有高级学位的专业人士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，即国家利益豁免。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作为裁量事项有资格获得国家利益豁免。此事现依据8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室审理。

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进行重新审查。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签证分类的资格，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士。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。

高级学位是指任何高于学士学位的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)。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得作为裁量事项豁免工作邀请要求，即符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“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）可作为裁量事项1 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

A. EB-2 分类

申请人主张她作为高级学位专业人士符合EB-2分类的资格。审理主任认定记录证明申请人获得了相当于美国学士学位的外国学位；然而，她未提供充分证据证明其具有五年逐步提升的经验。在上诉中，申请人称审理主任“ 错误地陈述 ”她不符合高级学位专业人士的资格，但未指明审理主任何处有误。相反，申请人称其拥有超过15年的经验，并称“ 参见记录 ”。

经审查记录，本办公室认定申请人未能证明其符合该法第203(b)(2)(B)(i)条、8 C.F.R. § 204.5(k)(1) 项下高级学位专业人士的资格。记录中包含证据表明申请人于2008年在巴西获得了“ Bacharel em Fonoaudiologia ”学位。记录包括一份文凭、显示四年教育经历的教育成绩单，以及一份学术评估，该评估称她获得了相当于美国言语病理学学士学位。该证据证明申请人具有相当于美国学士学位的外国学位。

为支持其五年逐步提升的经验，申请人提交了简历、雇佣信和推荐信。然而，这些信件不符合8 C.F.R. § 204.5(g)(1) 的要求，且不能证明符合条件的经验。2 例如，申请人提交了一封来自其会计师的信件，列出了她的工作经历，但该信件并非来自现任或前任雇主。在另一例中，申请人提交了一封来自[已隐去]的信件，该信称他们是合作伙伴。然而，[已隐去]还称，“ [有]些案件我们曾一起工作，但这种情况很少发生。 ”由于该人称他们很少一起处理案件，因此不清楚[已隐去]是否对她的职责有第一手了解。因此，该信件也不符合8 C.F.R. § 204.5(g)(1) 的要求。

1 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决定中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

2 8 C.F.R. § 204.5(g)(1) 部分规定：“ 与符合条件的经验或培训有关的证据应采用现任或前任雇主或培训师的信件形式，并应包括写信人的姓名、地址和职务，以及对外籍人士所履行职责或所接受培训的具体描述。如果此类证据无法获得，则将考虑与外籍人士经验或培训有关的其他文件。 ”

下一封信件于2023年应证据请求（RFE）而提交，来自[已隐去]。该信称申请人自2008年7月至2013年11月为[已隐去]工作。然而，这与同一人于2019年提交的一封信件相矛盾，该信称她在[已隐去]同一时间段与申请人共事。2023年的信件称她将病人转介给申请人，申请人反过来也将病人转介给她；然而，信中并未说明他们直接共事，也未说明她是申请人的雇主、申请人系为[已隐去]工作，如就业核实信所述。

下一封于2023年应RFE提交的雇佣信来自[已隐去]的临床主任，称申请人自2008年6月至2013年11月担任全职言语治疗师。然而，这与2019年的一封信件相矛盾，同一人在该信中称：“ 她的角色是服务提供者（即与诊所无雇佣关系）。 ”此外，申请人的简历列明此为兼职工作，而非雇佣信所称的全职。

最后，申请人提交了一封来自[已隐去]的信件，她主张其自2011年3月至2013年11月在[已隐去]工作。该信由[已隐去]的所有者和协调人撰写。该信似乎符合8 C.F.R. § 204.5(g)(1) 的要求；然而，它仅涵盖约两年零八个月，而非8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 所要求的五年。

审理主任在其RFE和决定中处理了上述矛盾。RFE答复和上诉均未处理这些矛盾或提交澄清证据。审理主任还认定申请人不符合特殊能力的资格。申请人未在上诉中主张特殊能力，未在上诉中提出的问题视为放弃。见，例如，Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用 Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)）。由于申请人未提交证据证明其持有高级学位或外国同等学位，或学士学位加上五年逐步提升的学士后经验，她未能证明其符合该法第203(b)(2)条项下作为持有高级学位的专业人士分类的资格。

B. 国家利益豁免

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重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。

然而，记录中包含关于申请人拟议事业相互矛盾的信息。申请人在其2019年7月的职业计划中提出并最初随申请提交的拟议事业称，其拟议事业是“ 与医疗机构或学校合作，在言语语言病理学和治疗领域为患者提供专家建议和治疗。 ”因此，她在提交申请时的拟议事业是担任言语语言病理学家。

然而，记录显示，针对补件通知（RFE）提交了一份商业计划书，其中述明申请人的拟议事业是指导一家跨学科治疗企业的运营。她还将担任言语语言病理学家；然而，该商业计划书强调的是企业的运营。最初提交的个人计划确实提到她经常与跨学科团队合作，但完全没有提及经营企业；仅提及担任言语语言病理学家。

此外，初始申请中提交的任何文件：申请书本身、个人陈述、专家意见书或任何支持信，均未提及企业作为其拟议事业的一部分；初始提交仅提及她担任言语治疗师的事业。所有包含拟议企业信息的文件日期均在补件通知之后。申请人不得对已提交的申请进行实质性变更，以使有缺陷的申请符合USCIS的要求。Matter of Izwnmi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Assoc. Comm'r 1998)。因此，我们将按照最初提交的内容评估其拟议事业的国家重要性。

记录包含有关言语治疗行业的信息；言语治疗师如何评估、诊断和治疗各种问题；治疗尤其是对儿童的治疗何等关键，以及该行业日益增长的短缺和需求。我们认定该拟议事业具有实质价值。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。Dhanasar 26 I&N Dec. at 889。在上诉中，申请人主张她将通过其拟议事业创造就业机会。由于我们的分析基于记录中的原始拟议事业，没有证据表明将创造就业机会，因为她将在医疗机构或学校担任言语病理治疗师。申请人随后表示，基于其经验和商业成就，她将成功管理其企业。同样，基于其最初拟议的事业，没有证据表明存在可供管理的企业。此外，其过往经验的证据并不能进一步支持国家重要性的主张。这更适合作为第二项要件的论证，即我们分析申请人是否处于有利地位以推进该事业。

申请人援引了已提交的行业报告和文章。这些证据提供了关于什么是言语治疗以及言语治疗具有实质价值的背景信息，然而它们并不能证明申请人特定拟议事业的国家重要性。它们未显示其拟议事业如何可能在特定领域内具有"国家甚至全球影响"。Dhanasar at 889。记录也未显示其拟议事业将如何影响超出其直接客户的范围。同样，在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。

记录中的专家意见书也强调言语语言病理学领域、申请人的经验，以及她担任言语语言治疗师的拟议事业具有国家重要性，因为该事业填补了美国医疗保健工作者的短缺并满足了对此类服务的需求。没有迹象表明其拟议事业将影响或显著减少所声称的国家短缺。此外，合格工作者的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

虽然我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了整个记录。由于申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留关于Dhanasar框架下资格的其余论点。See 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"纯咨询性认定"）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们依据优势证据标准认定，申请人未证明其符合资格或依据自由裁量权以其他方式应获国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。