NOV202023_02B5203 · 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：28582684 日期：2023年11月20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）

申请人是一名企业家，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)。申请人还寻求对该EB-2移民分类所附的工作邀请要求获得国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益的情况下，酌情批准对所需工作邀请要求（因而对劳工证）的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。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，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 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移民分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合该分类的资格，申请人随后必须确立其有资格获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“ 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，USCIS 可以酌情1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

- 拟议事业既具有实质性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
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任否决了该申请，认定申请人仅证明了拟议事业的实质性价值。审理主任认定申请人未证明该事业的国家重要性、她处于有利地位以推进该事业，或总体而言豁免工作邀请要求将有利于美国。审理主任未就申请人是否符合EB-2分类资格这一门槛问题作出认定。在上诉中，申请人提交了额外证据和一份书面论证意见，其中她主张其已确立国家利益豁免的资格。

A. EB-2分类资格

申请人寻求以高级学位专业人士身份符合EB-2分类资格，声称她已获得相当于外国学士学位后至少五年的渐进工作经验。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（学士学位或外国同等学历后加上至少五年专业领域的渐进工作经验等同于硕士学位）。然而，审理主任在补件通知（RFE）中指出，与申请人工作经验相关的证据存在不足和不一致之处。具体而言，审理主任指出，其中一封来自名为 I 的公司的雇佣信函不充分，因为其未提供申请人工作职责的详细描述。审理主任还指出，另一封来自名为 I I的公司的雇佣信函与支持该申请提交的表格 ETA-750B 上的信息不一致，雇佣信函称申请人自2010年12月至2016年2月在l l担任单一职位，而表格 ETA-750B 称申请人自2011年10月至2016年2月在l I担任两个不同职位。审理主任进一步指出，雇佣信函和表格 ETA-750B 均与申请人2016年提交的先前非移民签证申请中提供的信息不一致。该非移民签证申请称申请人仅在l l工作，时间为2009年7月至2011年2月。审理主任要求提供额外证据以解决这些不一致之处并确立申请人的资格。

如上所述，审理主任在决定中未就申请人是否符合EB-2分类资格作出认定，也未讨论这些不一致之处是否已通过RFE回复得到满意解决。在RFE回复中，申请人再次提交了相同的雇佣信函，但也提交了两封与其工作经历相关的“ 推荐信 ”。

其中一封信来自一位自称是申请人在l._____.的主管的人士。该信声称申请人自2009年6月至2016年2月担任了三个不同的人力资源职位。尽管该信试图澄清申请人担任不同职位的日期，但信中大部分内容讨论的是一般招聘和选拔流程以及人力资源部门的目的，

而非描述申请人的职责。2 关于申请人职责的具体内容，写信人所述不过就是“ [申请人]与我们所做的工作极其重要且相关 ”，以及申请人协助了“ 职位和薪酬的实施，为公司获得了重要认证，如 ISO 9001 和 ISO 14001 ”。此外，尽管申请人提供了这封额外信函，但她未提供任何陈述或澄清以说明为何最初的I雇佣信函提供了不同信息，也未说明与非移民签证申请和表格 ETA-750B 的不一致之处。

另一封信由申请人的父母撰写，称申请人自2012年至今在巴西一家销售彩票的~-------~店铺为其工作。该信称申请人履行了管理报告、应收账款和应付账款以及现金结算等职责。该信还声称申请人（似乎居住在美国）远程“ 管理和执行战略规划 ”以“ 提供聚焦并极大地优化员工的工作 ”。尽管该信比前一封信提供了更多信息，但未说明申请人在店铺现场工作与远程工作的时间段，也未充分解释申请人的远程工作职责。此外，申请人协助其父母彩票店的经验与其专业领域的关系不明确。

此外，关于申请人的专业，记录也不清楚申请人试图确立其拥有经验的是哪个专业。例如，支持初始申请的律师书面论证意见称申请人拥有“ 心理学和工业组织健康培训行业的专业知识 ”，但也称其基于“ 创业 ”领域13年的经验而拥有高级学位。在回复RFE时，律师的附函首先称申请人基于其心理学学士学位和“ 成人和儿童门诊服务与治疗 ”领域12年的经验而拥有“ 商业 ”领域相当于高级学位的资格。随后，律师称申请人的12年经验是在“ 医疗保健领域 ”，再后来又称是在“ 招聘、选拔、培训与发展、市场营销、战略规划和商业计划[以及]管理 ”领域。此外，RFE回复函声称申请人“ 在其职业生涯中担任过众多角色，包括[创]始人、[合]伙人、[经]理、[招]聘和[选]拔[助]理以及其他商业相关职位。 ”

最后，我们还注意到，关于申请人获得学位的日期缺乏明确性。申请人提交了巴西心理学家职称的文凭和成绩单，以及一份学历评估，称该学位等同于美国心理学学士学位。成绩单称申请人于2011年毕业，但文凭于2017年颁发。同样，文凭的日期为2017年6月。学历评估未解释毕业日期与文凭颁发日期之间的差异。当使用工作经验加上学士学位来符合高级学位专业人士资格时，法规要求合格的工作经验必须“ 在 ”学士学位“ 之后 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。因此，申请人获得学士学位的日期对其资格具有实质性意义。

2 与合格经验有关的证据应以现任或前任雇主的信函形式提交，并应包括对履行职务的具体描述。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。

基于申请人尚未回应的其工作经历中的不一致之处、雇佣信中缺乏对职务的具体描述，以及记录中关于申请人学位日期和申请人所主张专业的清晰度不足，我们认定申请人未能证明其符合EB-2分类的资格。

B. 国家利益豁免的资格

我们现在转向申请人根据Matter of Dhanasar框架提出的国家利益豁免请求。3 申请人拟从事的事业是在佛罗里达州建立一家心理健康诊所。申请人称该诊所将为成人和儿童提供负担得起的门诊服务和治疗。申请人提交了一份商业计划，该计划预计到运营第五年时，诊所将雇用15名员工，年收入约为400,000美元。

如上所述，审理主任认定申请人证明了拟从事事业的实质价值，但未证明其国家重要性。审理主任进一步认定申请人既未证明Dhanasar框架的第二项要件，也未证明第三项要件。关于拟从事事业的国家重要性，审理主任具体认定，记录未能证明提供门诊心理和行为健康治疗以及可能创造15个工作岗位会足以超出该诊所的患者和员工范围，从而对行业或领域产生更广泛的影响。审理主任还指出，在确定国家重要性时，USCIS考虑的是具体事业，而非申请人将从事工作的行业的重要性。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见、一份商业计划以及此前提供的推荐信。申请人称，上诉时提交的商业计划已更新，以提供“ 对申请人对其公司的目标的更清晰解释 ”，并且“ 拒绝通知中提到的空白和不明确之处现已得到解决 ”。申请人在上诉中主张，其已证明符合国家利益豁免的资格，且审理主任的决定“ 提出了宽泛而不具体的关切 ”，并未“ 适当处理拒绝的理由 ”。为证明该事业的国家重要性，上诉书面论证意见主要重复了申请人商业计划中所述的信息，例如与美国心理健康、医疗保健成本以及医疗保健工作者需求相关的统计数据和信息，并重申了该计划对收入和创造就业的预测。

经重新审查，我们不同意审理主任的决定不够详细。相反，审理主任的决定引用了记录中的具体信息，并包含得到Matter of Dhanasar措辞充分支持的认定。此外，申请人未在上诉中指出这些认定中的任何具体法律或事实错误。

3 由于我们认定申请人未能证明其符合 underlying EB-2 分类资格的门槛要求，申请人无资格获得该分类职位offer要求的豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条；另参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 886。然而，由于审理主任未就申请人的EB-2资格作出认定，申请人没有机会在上诉中处理该问题。因此，我们将考虑申请人在上诉中关于审理主任决定及其国家利益豁免资格的主张。

此外，我们同意审理主任的意见，即申请人未能证明拟从事事业的国家重要性。申请人的商业计划有助于表明其打算在佛罗里达州建立一家心理健康诊所，但并未证明该诊所将对心理健康保健领域或经济产生达到国家重要性程度的更广泛影响。尽管申请人在上诉中声称商业计划已更新，但申请人未解释该计划有何改变，且该计划似乎与此前提交的计划几乎相同，提供了相同的创造就业和收入预测以及相同的关于美国心理健康保健的背景信息。该商业计划仍未解释申请人的门诊服务与市场上现有服务有何不同、是否提供可在整个领域复制的改进或新方法，或以其他方式将对直接服务患者之外的心理健康保健领域产生广泛影响。此外，该计划未解释在5年内创造15个工作岗位如何对区域经济产生达到国家重要性程度的影响。

申请人在上诉中的主张主要重复了此前关于美国精神疾病和心理健康保健的主张。然而，这些主张涉及的是该领域总体上的重要性，而非申请人具体事业的影响。我们同意审理主任的意见，即在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事工作的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人未能证明拟从事事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性；因此，其无资格获得国家利益豁免。我们认可申请人在上诉中关于Dhanasar第二项和第三项要件的主张，但既然认定证据未能证明申请人在国家重要性方面的资格，我们对记录是否证明Dhanasar其余要件保留意见。参见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“ 纯粹咨询性的认定 ”）；另参见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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能证明其符合作为持有高级学位的专业人士分类的监管要求。8 C.F.R. § 204.5(g)(1), (k)(2)。此外，申请人未能满足Matter of Dhanasar第一项要件的国家重要性要求。因此，我们认定申请人未能证明其有资格或作为自由裁量事项另行值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代性决定依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。