AUG232021_05B5203 · 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：17960545 日期：2021年8月23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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名物理治疗师，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士类别成员以及作为具有特殊能力的个人，并寻求对附属于该EB-2分类的工作邀请要求及劳工证要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明其作为持有高等学位的专业人士类别成员的资格、作为具有特殊能力的个人的资格，以及豁免所要求的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人主张其作为持有高等学位的专业人士类别成员具有资格，并有资格获得国家利益豁免。

在这些程序中，申请人有责任证明其寻求的移民福利的资格。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，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 underlying EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士类别的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即属于持有高等学位或其同等学历的专业人士类别成员，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项中关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高等学位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至少五年专业领域的渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

此外，虽然法律和相关法规均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请框架。1 Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业具有实质性价值和国家级重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家级重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家级重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括，

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (Aug. 28, 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

但不限于：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。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行这一分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于该外国国民资格的性质或拟议事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献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表明，总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

为表明申请人持有合格的高等学位，申请必须附有“ [a]n official academic record showing that the alien has a United States advanced degree or a foreign equivalent degree. ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“ [a]n official academic record showing that the alien has a United States baccalaureate degree or a foreign equivalent degree, and evidence in the form of letters from current or former employer(s) showing that the alien has at least five years of progressive post-baccalaureate experience in the specialty. ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

审理主任认定申请人获得了相当于美国学士学位的外国同等学位。然而，审理主任认定申请人未能证明至少五年的学士后工作经验。在上诉中，申请人不争辩审理主任关于其学位的认定，但主张其拥有至少五年的经验。

在初次提交时，申请人提供了以下三封雇主信函：

- I I-物理治疗师-2016年7月1日至今（信函日期2018年12月19日）-每周30小时
- I ~ - 物理治疗师-2011年2月1日至2013年2月28日 - 每周10次治疗
- I I- 物理治疗助理及助手-2007年3月5日至2011年1月31日 - 每周30小时

申请人还提交了以下四封来自接受物理治疗治疗的人士的信函：

- - 2011年1月至2015年3月-“ 每周2至3次 ”~---------~

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

- ~----------~- 2011年7月至2019年2月 - “ [t]he frequency of treatment started as 3 times a week but during 2016 and 2017 it was 5 times a week ”以及“ [s]ince the beginning of 2018 we returned to the session to 3 times a week ”
- I I-2013年3月- 2019年2月- “ 每周2次治疗 ”
- ._____ ____. 2013年3月 - 2019年2月- “ 每周一次治疗 ”

审理主任在补充证据请求（RFE）中表示：

根据你提交的证据，你并未拥有五年全职的、渐进的、学士后专业领域工作经验。你于2012年6月26日获得学位。自2012年6月26日以来，你在两家不同的诊所兼职工作。你还作为自雇个人向各类客户提供了一些居家物理治疗服务。来自l I的信函证明你约有2年172天的兼职工作。来自l I
I !的信函证明你约有2年29天的兼职工作。即使这两个职位是全职职位，它们也不能证明你拥有作为物理治疗师所需的五年渐进工作经验。然而，它们并非全职职位，因此计算的时间将更少。

来自 !的信函讨论了你在获得学位之前的工作经历，以及担任助手/助理的角色。该信函不能用于计算你的渐进式学士后工作经验。来自不同个人的多封信函证明，你在2011年1月至2019年2月期间作为自雇物理治疗师为患者提供了不同级别的居家护理。然而，你提交的证据并未证明你在自雇期间以渐进方式全职工作。因此，你似乎无法符合作为持有高级学位的专业人士分类的资格。
作为回应，申请人提交了一封来自l 的修订信函，声称申请人作为“ 全职物理治疗师 ”工作，“ 平均每周40小时 ”。在否决申请时，审理主任认定：

申请人于2012年6月26日获得学位。在2012年6月26日之后，他在本申请提交日期之前曾在两家不同的诊所工作。他还作为自雇个人为各类客户提供了一些居家物理治疗服务。来自l l的两封信函表明他从2011年2月1日工作至2013年2月28日。为回应补件通知（RFE）而提交的信函澄清该工作被视为全职雇佣。然而，他直到2012年6月26日才毕业。因此，他在毕业后从该雇主处获得经验的时间约等于8个月的全职、渐进式、学士后经验（2012年6月26日至2013年2月28日）。来自l l的信函证明他约有2年零172天的兼职雇佣（每周30小时），或相当于1年零10个月的全职经验。因此，他在两家诊所的工作合计约等于2年零6个月的全职、渐进式、学士后经验。

来自个人的四封信函证明他在2011年1月至2019年2月期间作为自雇物理治疗师的工作，确立申请人向患者提供了不同级别的居家护理。然而，申请人提交的信函并未证明他在整个自雇期间以渐进方式全职工作。事实上，在他表明自雇的部分时间段内（2013年3月至2019年1月），他在ll兼职工作（2016年7月至2019年1月）。来自其患者的四封信函并未证明他具有作为自雇物理治疗师的全职经验，且申请人未提交任何其他关于其自雇的证据。

在上诉中，申请人主张：

我们想指出，在5年零10个月的时间里，[申请人]同时在ll工作，这是一份兼职工作，并在其余时间作为居家护理物理治疗师工作。这意味着在这些年里，[申请人]既作为ll的兼职雇员工作，又在一天的其他时间提供居家护理。总计，将[申请人]在ll兼职工作和为私人患者提供居家护理的时间相加，从2013年3月至2019年1月，他展示了总计5年零10个月的全职物理治疗师工作经验。

然而，记录并不支持申请人关于他在l.....-~
II“同时工作”并作为居家护理物理治疗师工作5年零10个月的主张。如上所述，来自._____.b的信函表明申请人从2016年7月1日工作至今（信函日期为2018年12月19日），约3年零5个月，而非5年零10个月。此外，来自私人的信函未提供足够信息以确定其工作小时数。虽然信函表明了每周次数，但未具体说明这些次数的时长，以确定他兼职工作的时长。

申请人进一步主张：

将此前在~----------~~
IOl从2012年5月毕业至2013年2月的工作时间相加，我们可以再增加8个月的渐进式全职物理治疗师工作经验，总计为毕业后5年零9个月的渐进式全职物理治疗师工作经验。
如上所述，申请人声称拥有5年零10个月的自雇与l!雇佣合计时间，然后加上8个月的l!雇佣，得出“总计5年零9个月”。申请人未充分解释他如何从5年零10个月，加上8个月，得出5年零9个月——比其lI/自雇雇佣主张少一个月。

此外，申请人未证明从全职工作转为兼职工作如何表明在符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)规定的专业领域内具有渐进式学士后经验。申请人未表明他通过就业在其物理治疗专业中有所进步。

在没有来自其雇主的进一步信息和证据的情况下，申请人未证明他至少具有五年渐进式学士后物理治疗经验，以构成该专业等同于高级学位的资格。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)和8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。4

III. 结论

申请人未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。此外，我们无需就作为自由裁量事项，其是否有资格或根据Dhanasar分析框架是否值得国家利益豁免作出决定。因此，我们保留该问题。5 基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。

4 申请人未就审理主任关于其作为特殊能力个人资格的认定作出回应，也未在上诉中主张其符合该分类的资格。因此，我们认为此前的该主张已被放弃。参见Rizk v. Holder, 629 F.3d 1083, 1091 n.3 (9th Cir. 2011)（认定未在书面论证意见中提出的问题视为放弃）。

5 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, n.7（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代问题）。