FEB082024_10B5203 · 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：28809827 日期：2024年2月8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）

申请人是一名制药专业人士，寻求基于就业的第二优先（EB-2）分类，以及对该分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。《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驳回了该申请，认定记录未能证明申请人符合EB-2特殊能力签证分类的资格，也未能证明豁免工作要求将符合国家利益。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（de novo）。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，即作为高等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。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。对于该分类，申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类证据的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。如果申请人做到了这一点，本办公室随后进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。2

1 如果这些类型的证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认这一两步审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

由于EB-2分类要求该个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明申请人值得对工作要求给予“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，美国公民及移民服务局（USCIS）可以作为酌情事项3，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

A. 作为特殊能力个人的分类

上诉中的第一个问题是申请人是否有资格作为科学领域具有特殊能力的个人获得EB-2签证分类。4 申请人声称其通过满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中的以下证据标准而符合资格：

- (A)，显示申请人拥有与其特殊能力领域相关的学习机构所授予的学位、文凭或类似奖项的官方学术记录；
- (C)，从事该职业的执照或特定专业或职业的认证；以及
- (E)，专业协会的会员资格。

审理主任认定申请人满足了有关教育和执照的标准，但未提供证明其专业协会会员资格的证据。由于申请人未满足至少三项初始标准，审理主任认定其不符合特殊能力分类的资格，而未进行最终实质审查。

在上诉中，申请人称审理主任错误适用了法律，并重申其主张，即通过满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中三项证据标准，其符合特殊能力个人的资格。经审查，基于下述理由，记录未满足三项标准。

3 参见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

4 申请人未主张，且记录未表明，其符合作为高等学位专业人士的EB-2分类资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(2), (3)(i)。

(A) 显示该个人拥有与其特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构所授予的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录。

为确立该标准的资格，申请人提交了以下证书，并附有经认证的英文翻译：

• 药学学士，I I（2017年）
• 专业证书-9a-~o-,-rl_____....,.=-=--=--'--'----------,
I 1c2018）。

她还提交了该专业课程的学业成绩单，以及两项证书的教育等效性评估。基于这些文件，本办公室认定申请人已通过显示其从教育机构获得了药学领域的学位、证书或类似证书而满足该标准。

(C) 从事该职业的执照或特定专业或职业的认证

对于该标准，申请人提交了一份由I I签发的专业技术人员合规证明（Certid ã o de Regularidade T é cnica Profissional），并附有经认证的英文翻译，其相关部分载明：

本办公室为必要目的证明，药剂师[申请人]……自2020年11月9日起在本法人机构正式注册……目前为确定性质……

不存在职业障碍或道德程序中的指控。

本证书不替代药剂专业活动记录（AAPF），自签发之日起30（三十）日内有效。

由于这是申请人在巴西从事药剂师职业的执业认证，本办公室认定其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)的标准。

(E) 专业协会会员资格
申请人试图使用其I I证书来确立其在该标准下的资格。审理主任认定，所提供的证据未显示I I由至少获得美国学士学位或其外国同等学历的个人组成，也未显示其为非营利组织，因此I I不是8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)下的合格专业协会。

在上诉中，申请人正确地指出，该标准下专业协会无需为非营利组织。然而，所提供的证据不足以证明I I是专业协会或申请人是其会员。

申请人的上诉函引用未指明来源的内容称：

专业协会是一个术语，用于描述服务于单一职业并要求大量教育、培训或经验，或要求持有州或私人机构颁发的执照或证书方可从事该职业的商业实体。它是一个组织，其成员属于特定职业，该组织设定进入和维持该职业会员资格的要求。

然而，8 C.F.R. § 204.5(k)(2)将“ 专业 ”定义为进入该职业最低要求为美国学士学位或外国同等学历的任何职业。记录未证明I I是规章所定义的专业人士协会。

关于I I所提交的唯一文件是该组织网站的部分难以辨认且未经认证的翻译。提交给USCIS的任何外语证据必须附有完整的英文翻译，以及译员关于翻译完整准确且其有能力将该外语翻译成英文的认证。8 C.F.R. § 103.2(b)(3)。在此，申请人未提交外语网站原文，且所提供的翻译未附有所需的认证。由于本办公室无法确定该翻译是否与原始文件相符或支持申请人的主张，本办公室将不赋予其证据权重。Id.

此外，即使我们接受这份网站打印件（我们并不接受），它也不能证明符合该标准，因为它没有说明入会要求（如有），也没有说明像申请人这样的证书是颁发给此类会员的。打印件中可辨认的部分标题为“ 我们是谁 ”，其中写道：

……确保职业实践伦理与纪律的机构使命，通过依法行使监督警察权，解决并审议由专业和卫生主管部门倡导的事项。

因此，联邦区药房区域委员会密切关注联邦区内合法合格药剂师所开展活动和药学服务的质量与成效，强调其在公共卫生背景下技术和社会角色的相关性，以促进、预防和恢复健康并改善健康产品使用者的生活。
这似乎表明[已隐去]是一个政府机构，按照“ 由专业和卫生主管部门倡导 ”的标准对巴西的制药职业进行监管。该文件中没有任何迹象表明[已隐去]是一个会员资格仅限于

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所定义职业从业人员的协会，也没有表明在[已隐去]注册即构成此类会员资格。尽管记录中的多封律师函声称[已隐去]是一个专业协会，但律师未经证实的断言不构成证据。参见，例如，Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)（“ 书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不具有任何证据权重 ”）。

所提供的证据不足以表明申请人是一个专业协会的会员。她未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)的标准。

由于申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下至少三项初步证据标准，她不符合特殊能力个人的资格。因此，我们无需进行最终实质审查以裁定全部证据是否确立其特殊能力，并在此保留该问题。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终裁决不必要的问题作出“ 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)（在申请人未另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

但我们注意到，申请人关于满足三项标准即可使其符合EB-2分类资格的主张是不正确的。为符合资格，申请人必须表明其专业水平显著高于其领域通常遇到的水平，且该专长将预期为美国国家经济、文化或教育利益或福祉带来实质性利益。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)；该法第203(b)(2)(A)条。仅仅具备从事某一职业的资格，如学位或执照，不足以确立其具有特殊能力。该法第203(b)(2)(C)条。

B. 申请人事业的全国重要性

上诉中的第二个问题是，申请人是否依据Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884所述三叉检验标准，在行使自由裁量权时符合工作邀请要求豁免的资格。第一叉，即实质性价值和国家重要性，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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。例如，如果一项事业在某一特定领域具有全国性影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响，或者如果它具有产生重大经济效应的显著潜力，尤其是在经济萧条地区，则该事业可能符合条件。Id.

在本案中，审理主任认定，虽然申请人的事业具有实质性价值，但她未以足够的特定性描述或记录该事业，以确立其将产生何种影响，或该影响如何达到国家重要性的水平。在上诉中，申请人主张审理主任在审查其证据时适用了过于严格的证明标准。经审查，她未能克服这一拒绝理由。

虽然申请人依赖药学和医疗保健作为行业的一般重要性来确立其事业的重要性，但在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题不是非公民将工作的行业或职业的重要性，而是将归因于拟议事业的具体影响。Id. 由于申请人未提供足够信息以确立其事业将是什么，其影响无法评估。

在其初始申请中，申请人表示她将在制药领域以药剂师以外的某种身份工作，并提供了材料，列出具有药学教育背景的工人可能符合条件的各种工作，包括医疗和健康服务经理、实验室技术员、临床研究协调员、药品销售代表、临床研究科学家及其他若干职位，其中许多职位的职责和先决条件差异很大。在回应审理主任的证据请求时，她表示她将担任感染预防和控制专家，并提供了关于该职业以及药物研发领域的一般性文件。正如审理主任所指出的，从这些信息中无法明确申请人将实际从事何种工作。

申请人在上诉中主张“传染病是药学的一个子领域”，因此其材料中提及的所有工作都是相关的，构成一项事业。我们不同意。“‘事业’一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及什么的细节，还应提供该人拟在该职业内具体从事何种工作的细节。”6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(1)。即使我们将范围限于申请人关于感染预防和控制专家职业的信息，她也仅提供了一般性文件，表明此类工人在公共卫生机构、医院、护理院和私营行业中以不同身份受雇。所提供的文件均未具体说明申请人打算在该职业内从事何种工作。

申请人强调传染病控制的重要性以及该领域合格工人的短缺，但未表明她作为个体感染病预防和控制专家的工作将如何在国家层面缓解这一短缺，或在其工作场所之外产生任何影响。5 在Dhanasar中，非公民在科学、技术、工程和数学（STEM）学科的教学活动被认定具有实质性价值，但未使其符合第一叉，因为证据未表明该工作将如何更广泛地影响STEM教育领域。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。同样，本案申请人未表明其工作将具有Dhanasar在确定国家重要性时所设想的那种更广泛影响。Id. at 889。

记录未表明申请人的事业将具有全国重要性。由于申请人未确立其符合Dhanasar检验第一叉的资格，我们无需处理其在其他两叉下的资格，并在此保留这些问题。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7 (BIA 2015)。

5 我们进一步注意到，劳工部通过劳工证程序直接处理美国工人短缺问题。因此，某一职业合格工人的短缺本身不足以确立该职业的工人应获得工作邀请要求豁免。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 885，另参见20 C.F.R. § 656.1。

III. 结论

申请人未表明其符合作为科学领域特殊能力个人的EB-2签证分类资格。她也未满足Dhanasar分析框架所要求的第一叉，因此未确立其符合资格或另行在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。申请将继续被拒。

命令：上诉被驳回。