JAN292024_04B5203 · 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：29583410 日期：2024年1月29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）

申请人是一名物理治疗师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此就业类第二优先（EB-2）分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见该法第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）可在符合国家利益时，酌情批准对所需工作邀请及因此对劳工证的豁免。见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868（第九巡回法院2019年）（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

内布拉斯加服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明对所需工作邀请及因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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移民分类的资格，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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)处的法规将特殊能力定义为“ 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 ”。为证明特殊能力，申请人必须提交8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列证据类型中的至少三种：

(A) 官方学术记录，显示该外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项；

(B) 以现任或前任雇主信函形式提供的证据，显示该外籍人士在其被寻求的職業中拥有至少十年全职经验；

(C) 从事该职业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证据显示该外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬；

(E) 专业协会会员资格的证据；或

(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对该行业或领域成就及重大贡献的认可证据。

如果上述标准不直接适用，法规允许申请人提交可比证据以确立受益人的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

并且，由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但本办公室在Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中为裁定国家利益豁免申请设定了三叉分析框架。Dhanasar指出，USCIS可酌情对归类为EB-2类别的申请人批准对工作邀请及因此对劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性，(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业，以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一叉，实质价值和国家重要性，聚焦于该非公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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

第二叉将焦点从拟从事的事业转向该非公民。为确定该非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录。未来活动的模式或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣也是关键考量因素。

第三叉要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS可评估的因素包括：鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该非公民获得工作邀请或申请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，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公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。所考虑的每个因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

A. 申请人不是具有特殊能力的人 1

本办公室不同意审理主任关于申请人符合EB-2永久移民分类资格作为具有特殊能力的人的结论，并在此撤回该结论。尽管记录中的证据反映申请人已提供官方学术记录，显示其拥有哥斯达黎加一所大学的学位，但记录中的其余证据不足以证明申请人符合EB-2非移民分类资格作为具有特殊能力的人。2

以现任或前任雇主信函形式提供的证据，显示该非公民在其被寻求的職業中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

purporting to support the Petitioner's work experience in the specialty do not adequately reflect at least 10 years of full-time experience. The Petitioner submitted letters from the legal representative of [已隐去], the legal representative of [已隐去], and legal representative of [已隐去]. The authors of the letters attested that they represented the employers the Petitioner provided their services to for an aggregate period of 10 years.

法规要求申请人获得10年全职工作经验。申请人提交的信函未说明申请人在其所工作公司的雇佣是否为全职。当记录中的证据反映申请人提交至记录的各封信函显示申请人在[已隐去]的雇佣期间存在大量重叠时，这一遗漏显得更为突出。因此，本办公室无法认定申请人具备所需10年全职

1 在上诉中，申请人主张其“ 从未引用或提交证据以证明申请人持有高级学位 ”。（原文强调）。因此，本办公室将不评估申请人作为高级学位专业人士的EB-2分类资格。
2 申请人的护士执照不足以作为8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)下从事物理治疗师执业的执照证据。且申请人未提交证据证明其已获得表明8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)下特殊能力的薪资或其他服务报酬。

在其职业中的经验，因为信函未包含足够细节以证明申请人从事全职雇佣。

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。

申请人提交了其会员资格证据，包括[已隐去]（护士协会）和[已隐去]（治疗师协会）。但加入这些协会不足以证明申请人具备法规所要求的专业协会会员资格。

申请人（Petitioner）在 的会员资格不足以证明其属于专业协会的会员。该_,_ ____~---------- ’的会员资格不仅向物理治疗师开放，也向物理治疗助理和物理治疗专业的学生开放。因此，看来该I I并非仅限于物理治疗师职业的专业协会。

而申请人（Petitioner）在~----------~（护士协会）的会员资格同样不足以证明申请人（Petitioner）属于专业协会的会员。该法第101(a)(32)条、8 U.S.C. § 1101(a)(32)所定义的“ 专业 ”包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生、小学或中学、学院、专科学校或神学院的教师。美国劳工部维护一份非决定性的专业职业清单，这些职业通常要求学士或更高学位。见Update to Appendix A to the Preamble-Education and Training Categories by O*NET-SOC Occupations; Labor Certification for Permanent Employment of Immigrants in the United States and Procedures To Establish Job Zone Values When O*NET Job Zone Data Are Unavailable, 86 Fed. Reg. 63070 (Nov. 15, 2021)。护士这一职业既未列入法定清单，也未作为通常要求学士或更高学位的职业出现。此外，劳工部的《职业展望手册》（Handbook）反映“ 护士通常走三条教育路径之一：护理学士学位、护理副学士学位，或经批准的护理项目的文凭。 ”见Bureau of Labor Statistics, U.S. Dep't of Labor, Occupational Outlook Handbook, Registered Nurses (Nov. 27, 2023), https://www.bls.gov/ooh/registered-nurses.htm。因此，护士并非该法意义上的专业人员，因为护理通常不要求学士学位作为进入该职业的最低要求。因此，看来该 _____.（护士协会）并非仅限于物理治疗师职业的专业协会。

而申请人（Petitioner）在._____.（治疗师协会）的会员资格不足以证明其属于专业协会的会员。该治疗师协会的会员资格最低要求是“ 经国家主管部门正式认可的大学学位 ”。但会员资格不仅向物理治疗师开放，也向其他通常不要求学士学位作为进入该职业最低要求的职业开放，例如呼吸治疗师。见Bureau of Labor Statistics, U.S. Dep't of Labor, Occupational Outlook Handbook, Respiratory Therapists (Sept. 06, 2023), https://www.bls.gov/ooh/respiratory-therapists.htm。因此，看来该I II I（治疗师协会）并非仅限于物理治疗师职业的专业协会。

由同行、政府实体或专业或商业组织认可其成就及对行业或领域作出的重大贡献的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

申请人（Petitioner）提交了数封推荐信，以证明其成就及对其领域作出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。但申请人（Petitioner）提交的证据未达到证明标准，因为其不符合法规的基本标准。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 374 n. 7。该法规要求提供成就及重大贡献获得认可的证据。与特殊能力（exceptional ability）的法规定义结合起来理解，关于重大贡献成就获得认可的证据应表明其专长显著高于该领域通常遇到的水平。

申请人（Petitioner）的推荐信由“ 前雇主、同事、教育工作者和前患者 ”撰写。申请人（Petitioner）请求我们认定，仅凭撰写人的结论即构成对成就及重大贡献的认可。但这些陈述没有任何在案证据支持，以表明这些信件代表了值得注意的成就和重大贡献。这些信件描述了申请人（Petitioner）的品格、职业道德以及其他积极品质，如他们的“ 同情心 ”和“ 奉献精神 ”。总体而言，写信人表示申请人（Petitioner）为人和蔼可亲，是一位尽责的工作者。但申请人（Petitioner）和蔼的品格和良好的职业道德并非其努力领域中的成就或重大贡献。

除了这些对申请人（Petitioner）品格的溢美描述外，这些信件还提到申请人（Petitioner）为老年患者所做的工作，以及其作为物理治疗师和护士的双重资格。但在案记录并未表明，为老年人履行物理治疗师的职责如何构成显著高于该领域通常遇到的水平的成就和重大贡献。申请人（Petitioner）提交的其中一封信提到其为姑息治疗患者所做的工作，在患者生命走向终点时改善了他们的生活。尽管值得称赞，但并未表明为某一弱势患者子集履行物理治疗师的预期职责即构成显著高于该领域通常遇到的水平的成就或对物理治疗领域的重大贡献。换言之，记录未充分描述以物理治疗方式治疗姑息治疗患者如何要求显著高于该领域通常遇到的专长，以致构成对作为一门学科的物理治疗的成就和重大贡献。

总之，证据未充分指明任何显著高于申请人（Petitioner）领域通常遇到的水平、值得认可的成就或重大贡献。因此，我们无法认定申请人（Petitioner）满足该项资格依据。

申请人（Petitioner）已确立符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所载六项标准之一的资格。他们无法满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下三项标准的初始证据要求。因此，我们无需提供最终实质审查（final merits determination）以评估申请人（Petitioner）是否已达到特殊能力（exceptional ability）分类所要求的专长水平。因此，我们认定

申请人（Petitioner）未证明其符合EB-2类别永久移民分类的资格。

B. 以国家利益为由对工作邀请及因此对劳工证给予自由裁量豁免的资格。

我们现在转向申请人（Petitioner）对审理主任（Director）决定的上诉，该决定认定记录未确立豁免所需工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。在上诉中，申请人（Petitioner）主张其拟从事的事业具有实质价值和国家重要性，其处于有利地位推进其拟从事的事业，并且权衡适用因素，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证以便其能够从事拟议事业将有利于美国。但申请人（Petitioner）提交至在案记录的证据与支持其在Dhanasar分析框架下享有国家利益豁免资格的主张不相关、非重要或无证明力。因此，我们认定，为豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证而行使有利自由裁量权并无依据。

1. 拟议事业

申请人（Petitioner）在其I-140表格《外籍工人移民申请》上将“ 物理治疗师 ”列为拟议职位。他们打算“ 利用[其]作为物理治疗师和护士的专长、技能和热情，通过在Illinois Spine（一家脊椎按摩诊所）就业来造福他人生活。3 ”他们进一步说明，其事业将涉及运用其在本国作为护士和物理治疗师获得的知识和经验履行物理治疗师的职责。申请人（Petitioner）指出，他们将与老年人以及来自代表性不足和较低社会经济背景的人一起工作。申请人（Petitioner）主张，其拟议事业还将解决物理治疗师短缺的问题。

2. 实质价值和国家重要性

a) 实质价值

我们撤回审理主任（Director）关于申请人（Petitioner）拟议事业不具有实质价值的结论。一项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。Dhanasar at 889。申请人（Petitioner）将其事业描述为“ 物理治疗师 ”。我们面前的记录包含将申请人（Petitioner）拟议事业定性为“ 物理治疗师 ”的证据，这属于我们认定可证明事业具有实质价值的领域范围。因此，记录支持申请人（Petitioner）拟议事业的实质价值。

3 尽管我们与审理主任一样认定，申请人未能证明其有资格获得对职位要求（并因此对劳工证）的国家利益自由裁量豁免，但我们不同意审理主任认定“ [作为]物理治疗师的就业不是一项事业 ”的理由。审理主任在以下意义上是正确的：如果申请人提出的事业仅仅是将其正在进行的就业以永久、无限期的方式延续下去，且没有详尽描述，那么该申请人很可能在证明其拟议事业具有重大价值和国家重要性方面面临重大障碍。但这并不排除对作为申请人就业的一部分而开展的、经过充分描述和证实的拟议事业，依据Dhanasar分析框架评估其是否有资格获得对职位要求（并因此对劳工证）的国家利益自由裁量豁免。

b) 国家重要性

除证明其具有重大价值外，申请人还必须展示其拟议事业的国家重要性。审理主任认定，申请人的拟议事业不具有满足Dhanasar框架第一项要件所需的国家重要性。我们同意。

为支持其依据Dhanasar有资格获得对职位要求（并因此对劳工证）的自由裁量豁免的主张，申请人提交了其学历文件、推荐信、个人陈述以及描述卫生工作者、物理治疗师和老龄化人口重要性的文章的副本。4

申请人实质上主张，其事业具有国家重要性，因为其将基于以往的经验和成就开展并执行该事业。申请人将其事业描述为胜任地履行物理治疗师的职责。申请人主张有资格获得自由裁量权、以国家利益为由豁免职位要求（并因此豁免劳工证）的主要依据，来自申请人关于其在本国担任物理治疗师的过往职业生涯、对其领域的奉献以及其过去胜任且成功地完成职责的主张。但是，在广泛层面上履行物理治疗师的职责，即使成功或胜任，也不涉及上升到国家重要性层面的事项。这些事实与拟议事业能否产生上升到国家重要性层面的潜在积极影响这一问题无关。在评估拟议事业的国家重要性时，相关问题不是个人将开展的拟议事业的履行情况；相反，我们关注的是“ 外国人拟议开展的具体事业 ”。参见Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。因此，在评估Dhanasar分析框架第一项要件时，我们不关注个人申请人。我们关注的是申请人的拟议事业。而要根据Dhanasar第一项要件证明拟议事业的国家重要性，我们考察其潜在的未来影响。在Dhanasar中，我们说过“ 我们寻找更广泛的影响 ”。参见Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。更广泛的影响不一定从地理等狭窄参照框架来评估；某一领域内显示出国家甚至国际范围更广泛影响的影响，可以上升到国家重要性层面。而重大的积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区雇用美国工人的显著潜力，也可以帮助拟议事业上升到国家重要性层面。因此，事业的成功，或可能使事业更成功的属性，不如确定拟议事业本身（剥离申请人后）是否具有能够突显其更广泛影响或积极经济效应上升到国家重要性层面的未来积极影响的属性那么重要。而正是在这一点上，申请人的事业（就其本身而言）存在不足。申请人的事业核心是在经营业务中履行其工作职责。1 但记录未能充分支持申请人履行这些职责将如何以上升到国家重要性层面的方式对其领域产生潜在的未来影响，无论是通过拟议事业更广泛的影响还是其积极经济影响。他们未指明其具体履行物理治疗师职责将产生哪些具体的更广泛考量，从而以上升到国家重要性层面涉及该领域的事项。

4 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

重要性。例如，申请人未在记录中充分将其在Illinois Spine履行物理治疗师职责与如何在历史性失业地区增加就业联系起来。

而且，从记录中的证据也不清楚，申请人所描述的履行物理治疗师工作职责的单一实例，是否会对其直接影响范围（即其将为之工作的企业）之外的领域产生重大影响。记录中的证据未突显一名物理治疗师在I I的工作的未来潜在影响如何可能产生涉及上升到国家重要性层面问题的更广泛影响。申请人再次试图通过将其事业与其在本国为老年人履行具有护理方面的物理治疗师一般职责的经验相联系，来突显其事业的更广泛影响。而同样，仅仅过去履行该事业的职责，即使成功或胜任，也不会赋予上升到国家重要性层面的广泛利益，因为从记录中不清楚它们如何上升到国家重要性层面。5 从记录中可以得出的结论是，履行物理治疗师职责只会使雇用申请人并使用其服务的公司受益。I I 这类似于某人的教学利益通常只直接惠及被教授的学生而非更广泛人口的方式。在Dhanasar中，我们讨论了教学如何不会以上升到国家重要性的方式广泛影响教育领域。Dhanasar第893页。推而广之，仅使单一雇主受益的活动不会上升到国家重要性层面。记录中不包含任何有意义的分析，说明申请人具体履行物理治疗师职责所产生的更广泛影响或上升到国家重要性层面的潜在未来经济影响。而包含对申请人所提供服务证明的推荐信，未描述其履行这些职责如何与上升到国家重要性的更广泛影响或任何具有国家重要性的经济影响相联系。总之，记录支持以下结论：申请人事业的潜在影响只会使雇用申请人的公司受益。

此外，记录中不包含充分证据，以确定申请人事业产生任何上升到国家重要性层面的积极经济影响。在Dhanasar中，我们提出，申请人或许能够通过证明“ 在经济萧条地区雇用美国工人的显著潜力…… ”来证明事业的国家重要性。参见Dhanasar第890页。在此，记录中的证据未指明任何雇用计划或任何可能受益于申请人拟议事业的地区或经济萧条地区。

申请人的举证责任既包括初始的提供证据责任，也包括最终的说服责任。Matter of Y-B-，21 I&N Dec. 1136，1142 n.3（BIA 1998）；另见《布莱克法律词典》（第11版2019年）中举证责任的定义（反映举证责任包括提供证据责任和说服责任）。申请人未以具有说服力的、相关的和证明性的证据履行其举证责任，以优势证据证明其拟议事业的国家重要性。

5 需要注意的是，申请人的成就和专业知识与Dhanasar的第二项要件更为相关，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人 ”。Dhanasar第889页。

III. 结论

申请人未证明其绝对有资格获得EB-2永久移民分类。而且记录中不包含充分证据以确立其满足Dhanasar分析框架的第一项要件。此外，由于申请人未确立拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性，其没有资格获得国家利益豁免。我们对记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件保留意见。参见INS v Bagamasbad，429 U.S. 24，25（1976）（“法院和机构无需对作出决定对其所达结果不必要的争点作出认定”）；另见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516，526 n.7（BIA 2015）（在申请人本就不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性争点）。

我们认定，申请人未能证明其有资格获得国家利益豁免，或从自由裁量角度而言其他方面值得获得国家利益豁免。因此，该申请仍维持被拒，本上诉特此被驳回。

裁定：本上诉被驳回。