JUL152024_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

案卷编号：31650150 日期：2024年7月15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）

申请人是一名物理治疗师，寻求以持有高级学位的专业人士身份或作为具有特殊能力个人获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。参见《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，认定申请人未能证明其作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力个人的资格，也未能证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。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)。我们对本事项中的问题重新审查。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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(A)条。

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晋升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

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)。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。2 如果申请人做到这一点，我们将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具有所要求的专业程度，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对工作要求给予“国家利益”方面的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“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依据框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项3 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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，豁免工作要求将惠及美国。

同上。

二、分析

A. EB-2分类

审理主任认定申请人未能确立作为高级学位专业人士的EB-2分类资格，理由是她未证明其在该专业领域拥有至少五年学士学位后逐步晋升的经验。然而，我们不同意，并在此撤回审理主任的结论。申请人提供了前雇主的信函，其中包括撰写人的姓名、地址和职务，以及对个人所履行职责的描述，以及该职位是全职还是兼职。因此，所提供的信函符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)的要求，且申请人已确立作为高级学位专业人士的EB-2分类资格。4

1 如果这些类型的证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 参见 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）的立场，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。
4 由于申请人已确立作为高级学位专业人士的EB-2分类资格，我们将不讨论其作为具有特殊能力个人的EB-2分类资格。

B. 国家利益豁免

申请人提议担任物理治疗师，并提供“ 神经病学和教育方面的专业服务，通过美国的创新影响物理治疗领域 ”。

审理主任认定申请人证明其拟议事业具有实质性价值。然而，审理主任也认定申请人未能确立其拟议事业具有国家重要性。在上诉中，申请人主张审理主任关于其未确立拟议事业国家重要性的认定有误，并声称其符合国家利益豁免资格。她进一步主张其拟议事业“ 对国家的健康、经济和社会福祉具有重大影响 ”。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，侧重于该个人提议从事的具体事业。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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。我们寻找更广泛的影响。例如，一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。Id. at 889-890。

申请人主张其事业具有国家重要性，因为它涉及“ 美国的关键健康问题，特别是在预防保健、康复、教育以及各种慢性病 ”和非传染性疾病的治疗方面。申请人还主张其事业的“ 影响超越个人健康而及于社会福祉 ”，因为它“ 解决了服务不足地区缺乏康复服务的问题 ”，且其事业的经济影响是实质性的。然而，申请人未为这些主张提供支持，记录中的证据也未确立其事业将直接导致该领域更广泛的影响，或在这些努力中提供超出惠及其预期患者的足够贡献。未指明该领域具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。参见 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（认定机构在移民福利审理中无需采信结论性主张）。在 Dhanasar 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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在此，申请人同样未确立其拟议事业将充分延伸至其未来患者之外。她也未证明其作为物理治疗师的工作将在与国家重要性相称的水平上广泛增进社会福祉。

申请人还指出其拟议事业与美国政府倡议一致，包括《残疾人教育法》。然而，仅仅在重要领域或职业中工作不足以确立拟议事业的国家重要性。Id. at 889。相反，在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们侧重于“ 外籍人士提议从事的具体事业 ”。Id. 因此，尽管我们承认医疗保健行业很重要，但这一事实不足以确立其拟议事业的国家重要性。

最后，申请人未表明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或为我们的国家提供其他实质性积极经济影响。在没有关于直接归因于其未来工作的任何预计美国经济影响或就业创造的证据的情况下，记录未表明对美国区域或国家经济的惠及达到 Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

三、结论

由于申请人未依据Dhanasar检验标准的第一项要件确立资格，我们无需处理其在其余要件下的资格，并在此予以保留。5 举证责任在于申请人，须以优势证据标准证明其符合所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-376。申请人在此未能做到，因此，我们认定其未能作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。

5 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无需对其裁决结果而言并无必要的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。