JUN072022_01B5203 · 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：19274762 日期：2022年6月7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（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，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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，认定申请人不符合基础分类资格，即既不属于持有高等学位的专业人士，也不属于特殊能力个人，且未能证明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，申请人提交了一份更新的美国劳工部就业与培训管理局表格750 B部分，即外籍就业证明申请，以及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。本法第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资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类资格（着重号为原文所加），即作为科学、艺术或商业领域的高等学位专业人士或特殊能力个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

本法第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之外国人或具有特殊能力之外国人。——

(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，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求之外国人。

(B) 工作邀请豁免——

(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)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

本法第101(a)(32)条规定，“‘专业’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。”

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（着重号为原文所加）。

此外，尽管法规和相關法规均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格（着重号为原文所加）后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情2批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国人的拟议事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 该外国人处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求及劳工证要求将有利于美国。关于这三项条件的详细阐述，见同上，第888-91页。

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 (2019年8月28日)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

二、分析

A. 所请求分类的资格

如上所述，审理主任认定申请人不符合EB-2分类资格。3 关于申请人作为高等学位专业人士的资格，审理主任对提交的就业信函提出疑虑，并最终认定这些信函不足以证明申请人拥有至少五年学士学位后的渐进工作经验。尽管我们可能认同审理主任的疑虑，但申请人最初描述的拟议事业是担任物理治疗师。4

根据申请人提交的《职业展望手册》物理治疗师条目中“ 如何成为物理治疗师 ”部分，“ 进入该职业的物理治疗师需要物理治疗博士（DPT）学位。所有州均要求物理治疗师获得执照。 ”如上所述，8 C.F.R. § 204.5(k)(2)中高等学位的定义明确规定，相关部分为，“ 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。 ”换言之，如果“ 该专业通常要求博士学位 ”，该法规不允许教育和工作经验的组合。

根据“ 教育与职业经验评估 ”，申请人基于其“ [学术背景]及至少5年[专]业经验 ”持有等同于物理治疗硕士学位的学历。值得注意的是，尽管评估人指出申请人“ 被授予物理治疗学士学位 ”，但无论是文凭还是随附的翻译件，均未使用“ 学士学位 ”一词。相反，她的文凭写明她被授予“ 物理治疗师称号 ”。此外，该评估人拥有人力资源开发学位，未涉及物理治疗师的DPT要求，也未充分解释其在评估医疗保健领域个人资历方面的经验。申请人还提供了“ 物理治疗外国资历认证委员会有限公司 ”出具的“ 教育资历评估报告 ”，其中指出“ 根据所提供的文件，[其]意见是[申请人]的教育在毕业时似乎不符合佛罗里达州规则的要求。 ”基于上述所有理由，记录未显示申请人持有法规所要求的“ 美国博士学位或外国同等学位 ”。5

由于申请人未证明其持有DPT的外国同等学位，她未能

3 由于申请人未在上诉中主张作为特殊能力个人的资格，我们认为该主张已被放弃。见Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)（指出当提交方未对不利决定中涉及的问题提出上诉时，该问题即被放弃）。另见Sepulveda v. U.S. Att'y Gen., 401 F.3d 1226, 1228 n.2 (11th Cir. 2005)，引用United States v. Cunningham, 161 F.3d 1343, 1344 (11th Cir. 1998)；Hristov v. Roark, No. 09-CV-27312011, 2011 WL 4711885 at *1, *9 (E.D.N.Y. Sept. 30, 2011)（原告的主张因未向AAO提出上诉而被放弃）。

4 表格I-140（外籍工人移民申请）和ETA 750 B部分均表明拟议就业为物理治疗师。

5 我们注意到，尽管记录中包含申请人正在[已隐去]物理治疗博士项目（面向外国教育背景物理治疗师）修读课程的证据，但记录中不包含任何证明她已获得DPT或其外国同等学位的证据。

证明其属于符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)法规定义的高等学位专业人士。

B. 拟议事业

由于申请人未确立基础移民分类资格，国家利益豁免问题已无实际意义。然而，基于下述理由，申请人对审理主任补充证据请求（RFE）的答复还就拟议事业提出了一系列新的事实，这些事实对国家利益豁免资格具有实质性影响。见Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248 (Reg'l Comm'r 1978)；另见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

在Dhanasar案中，我们认定申请人必须明确“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。如上所述，申请人最初称其拟从事的事业是担任物理治疗师，并在其2018年8月24日的信中确认了这一意图。针对审理主任的补证通知（RFE），申请人提交了一份更新的“ 职业计划 ”，其中表明其“ 拟从事的事业[]将包括以下主要活动： ”

1.1 开发、实施和协调新的物理治疗方法与方案。
1.2 制定居家护理计划[。]
1.3 通过专业培训和活动传播知识。
1.4 提供临床协助，帮助患者从Covid-19后遗症中康复。

她还提供了一份“ 列明预期医院和诊所数量的表格 ”，说明她打算在这些机构“ 实施[其]方法 ”，以及“ 将[]从中受益[]的相关患者数量 ”。申请人还主张，其“ 拟从事的事业不需要物理治疗师（PT）执照 ”。鉴于她声明将“ 提供临床协助，帮助患者从Covid-19后遗症中康复 ”，目前不清楚她在没有执照的情况下如何能够做到这一点。无论如何，申请人必须在提交申请时即已确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。补证通知（RFE）的目的是获取信息，以澄清在提交申请之时，所寻求福利的资格是否已经确立。参见8 C.F.R. § § 103.2(b)(1)、103.2(b)(8)、103.2(b)(12)。申请人不得对申请作出实质性变更，以使有缺陷的申请符合USCIS的要求。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。如果对最初的批准请求作出重大的实质性变更，申请人必须提交新的申请，而不是寻求批准一项没有记录事实支持的申请。

在裁定个人是否符合国家利益豁免资格时，我们必须依据具体的拟从事事业，根据Dhanasar分析框架判断：(1) 该事业是否兼具实质价值和国家重要性，以及(2) 该外籍人士是否处于有利地位以推进该事业。在此，申请人对补证通知的回复就拟从事事业提出了一组新的事实，而这些事实对国家利益豁免的资格具有实质性影响。参见Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. at 248；另参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

裁定：上诉被驳回。