JUN172024_08B5203 · 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：31384880 日期：2024年6月17日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名物理治疗师，寻求职业移民第二优先（EB-2）移民分类，以及附属于该分类的职位offer要求的国家利益豁免。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，认定申请人不符合所请求的EB-2签证分类资格，且其也未依据Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)所确立的分析框架证明其符合国家利益豁免的资格。本事项现因上诉而由本办公室审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo'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。

I. 法律

为符合国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力人士的EB-2签证分类资格。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

高等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渐进式工作经验，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 满足

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

至少三项标准本身并不当然确立该分类的资格。如果申请人满足此要求，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定整体证据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。

一旦申请人证明其符合基础EB-2分类资格，其随后必须证明其值得“ 在国家利益下 ”对职位offer要求行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889提供了审理国家利益豁免申请的分析框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，在申请人证明以下各项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，豁免职位offer要求将有利于美国。

II. 分析

上诉中的问题是：(1) 申请人是否已证明其符合EB-2签证分类资格；若是，(2) 其是否值得“ 在国家利益下 ”对职位offer要求行使自由裁量豁免。经审查，本办公室认定申请人未履行其举证责任以证明其符合基础EB-2签证分类资格。由于申请人不符合EB-2分类资格对其上诉具有决定性，本办公室目前无需处理其是否符合国家利益豁免标准的问题，并对该问题保留意见。

记录显示，申请人系巴西国民，由_____理学院2于“ 鉴于2006年12月20日完成物理治疗课程 ”授予物理治疗师称号。2022年11月，其提交了本申请，陈述其拥有物理治疗学士学位，并打算在美国担任普拉提教练和美容按摩师。为支持申请，申请人提供了上述“ 物理治疗师称号 ”授予文件的副本及2004年课程大纲、2006年至2022年间参加或完成若干培训课程的证书、两封雇佣核实信函，以及其在提交本申请前不久成为美国管理协会会员的证据。

针对审理主任随后发出的补件通知（RFE），申请人提交了额外文件，包括推荐信、美容培训证书、关于过去作为物理治疗师和普拉提教练自雇的陈述、其2021-2022年商业收入及在巴西纳税的证据、关于1994-2023年期间巴西最低工资的一般信息，以及一份商业计划书，阐明其打算在美国“ 建立并指导其企业P- E-3 的运营 ”，“ 以提供一种独特的

3 为保护隐私，在可能的情况下使用首字母缩写。

方法，将经过验证的物理治疗技术与普拉提方法练习相结合，并通过提供美容服务来促进客户的健康。”

审理主任认定申请人不符合作为持有高等学位的专业人士或作为科学、艺术或商业领域特殊能力人士的EB-2签证分类资格。申请人在上诉中未能推翻该认定。

A. 持有高等学位的专业人士

为确立作为高等学位专业人士的EB-2分类资格，申请人必须部分证明其通过提交显示其拥有美国高等学位或外国同等学位的官方学术记录而持有合格的高等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可以提供显示其拥有美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及由现任或前任雇主出具的信函形式的证据，显示其在该专业领域拥有至少五年学士后渐进式工作经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

审理主任认定申请人未证明其满足任一要求，因为其补件通知回复中未包含教育评估以证明由 授予其的“ 物理治疗师称号 ”为高等学位或其美国外国同等学位。

申请人未对审理主任关于其不符合作为持有高等学位的专业人士的EB-2分类资格的认定提出异议，本办公室认为该问题在上诉中被放弃。参见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处理的问题提出上诉时，该问题即被放弃）。

B. 特殊能力人士

为确立作为特殊能力人士的EB-2签证分类资格，申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件，概述如下：

(A) 与所主张特殊能力领域相关的学术学位；
(B) 在该职业中十年全职经验；
(C) 该专业或职业的执照或认证；
(D) 证明特殊能力的薪资或其他报酬；
(E) 专业协会会员资格；以及
(F) 对行业或领域的成就和重大贡献的认可。

如果个人满足这些监管标准中至少三项，本办公室随后将在最终实质审查中考虑所提供材料的整体情况，并评估记录是否显示其专业程度显著高于该个人所在领域通常所遇水平。参见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查，即首先清点文件，然后若足以满足所需标准数量，则在最终实质审查的背景下予以考虑）。另一般参见6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2)，

https://www.uscis.gov/policy-manual（提供关于进行最终实质审查的指南）。

审理主任认定申请人不符合作为特殊能力人士的EB-2签证分类资格，因为其未满足上述标准中至少三项。在上诉中，申请人表示其先前提交的证据足以证明其满足全部六项或至少三项标准，因此审理主任的不利决定存在错误。

本办公室已审查整个审理记录，基于下述理由认定申请人未证明其满足所需数量的标准。

显示[非公民]拥有来自学院、大学、学校或其他学习机构的与特殊能力领域相关的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

审理主任认定，申请人未满足该标准，因为其提供的形体培训证书似乎并非由学院、大学、学校或其他教育机构颁发。审理主任进一步认定，申请人未能证明该文件构成官方学业记录，且未提交教育评估以表明其拥有高级学位或相当于美国学位的外国同等学历。

申请人不争辩形体培训证书不符合“学业记录”的条件。但她指出，此前提交的证据表明，巴西一所医学院授予其物理治疗师职称，该医学院提供包括护理、物理治疗和社会工作在内的医疗保健相关课程。

经审查，我们认定，来自该机构的“物理治疗师职称”授予文件足以表明申请人满足第一项标准，并撤销审理主任的相反认定。

在EB-2特殊能力申请中，“‘官方学业记录’不限于正式文凭。”Matter of O-A-, Inc., Adopted Decision 2017-03 at 3 (AAO Apr. 17, 2017)。相反，对于具有特殊能力的外国人，USCIS可以更宽泛地接受“学位、文凭、证书或类似奖项”。同上。此外，外国人无需拥有“高级学位或相当于美国学位的外国同等学历”即可满足第一项标准。相反，根据法规的明文规定，“来自学院、大学、学校或其他教育机构的、与特殊能力领域相关的学位、文凭、证书或类似奖项”即已足够。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)（着重号为后加）。在此，该机构授予申请人的“物理治疗师职称”构成来自“教育机构”的“奖项”。此外，该奖项与申请人主张的特殊能力领域——物理治疗——相关。“物理治疗师职称”授予文件也是“官方学业记录”，因为它表明该机构“鉴于申请人于2006年12月20日完成物理治疗课程”而授予其该职称。

因此，申请人的“ 物理治疗师职称 ”授予文件满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)规定的证据标准。申请人因此已履行其举证责任，表明其满足该标准。

然而，案卷中的优势证据不足以证明其满足其余监管标准中至少另外两项。

由现任或前任雇主出具的证明信，表明[外国人]在寻求其服务的职业中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

尽管审理主任认定申请人已根据该标准确立资格，但我们撤销该认定，因为证据不足以表明申请人在其打算在美国从事的职业中拥有至少十年全职经验。

首先，申请人就其先前就业和工作经验提供了不一致的陈述。在最初随申请提交的2022年11月声明中，她声称：

- 2008年10月至2009年8月在_____任职；
- 2010年1月至2013年1月作为物理治疗师自雇；
- 2013年2月至2014年12月在[已隐去]担任普拉提教练；
- 2015年7月至2015年12月在_____提供“ 旨在减重、焕肤和普拉提 ”的服务；
- 2021年3月至2022年4月在自己的企业担任物理治疗师和首席执行官。4

为支持上述主张，申请人提供了一封信函，确认她于2015年7月至12月共五个月在[已隐去]担任“ 物理治疗师 ”，以及一封来自[已隐去]业主的信函，称她“ 从2013年2月至2014年12月在该物理康复诊所……担任普拉提教练和美容按摩师 ”。但我们注意到，确认申请人担任“ 物理治疗师 ”的来自_____的信函，与申请人本人将这一时期的工作描述为“ 旨在减重、焕肤和普拉提 ”的服务不一致。

在针对补证通知（RFE）的回复中，申请人提交了一份声明，表明她还在巴西于2007年1月至2008年9月、2009年9月至2013年1月以及2015年1月至2015年6月期间作为物理治疗师自雇。她未解释为何最初未在关于其工作经验的原始声明中列入该信息，且除2022年3月的简易税收制度声明（Extrato do Simples Nacional）外，她未提交自2007年1月以来所主张自雇期间的佐证证据。

申请人必须以独立、客观的证据指明真相所在，以解决案卷中的不一致和模糊之处。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA

4 我们注意到，申请人最初主张的作为物理治疗师、普拉提教练、按摩师和首席执行官的工作经验期间合计约为七年。

1988)。由于申请人既未处理这些差异，也未提供补充文件以调和关于其就业历史的不一致信息，我们无法对其基本上缺乏支持的关于工作经验的陈述给予重大证明力。

此外，申请人提交的就业确认信未具体说明其就业的起始和结束日期，也未表明其是全职还是兼职工作。这些信函也未包含关于申请人职责、其可能接受的任何工作相关培训或其在就业过程中获得的经验的充分细节。因此，它们不符合8 C.F.R. § 204.5(g)(1)5的明文规定，证据价值极小。在缺乏申请人在其寻求服务的职业中具备所需十年全职经验的其他证据的情况下，我们无法认定其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)的标准。

从事该职业的执照或特定专业或职业的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)。

审理主任认定申请人未表明其满足该标准，我们同意。

在上诉中，申请人主张审理主任的认定有误，因为她此前提交了由物理治疗区域委员会——CREFITO 15颁发的执照副本，她声称该执照确认其获准从事物理治疗师的专业活动。

但我们注意到，该认证于2023年5月颁发，约在申请2022年11月提交日期之后六个月。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)（相关规定部分指出，申请人必须在提交申请时确立对所请求福利的资格）。

证据表明[外国人]已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

审理主任再次认定证据不足以证明申请人根据该标准具备资格。

在上诉中，申请人主张，由于“ 其来自Simples Nacional的税务声明显示其2022年2月的‘ 总收入为9,444雷亚尔……[可]推定[其]年收入约为113,328雷亚尔 ”，因此她已满足该标准。

我们认可该主张，以及表明申请人2022年2月“ 总营业收入 ”显著高于巴西同年最低月工资的税务证据。然而，关于巴西最低工资的一般信息并未提供充分依据，以确定申请人的薪资与其他物理治疗师、普拉提教练或美容按摩师的薪资相比如何。由于申请人未提供任何其他证据表明其收入如何相对于该领域其他从业人员指向其特殊能力，我们同意审理主任的认定，即她未确立其满足该标准。

5 该法规相关部分规定，“ [与]合格经验或培训相关的证据应采用现任或前任雇主或培训师的信函形式，并应包括……对[外国人]所履行职责或所接受培训的具体描述。 ”

同行、政府实体或专业或商业组织对成就及对行业或领域的重大贡献的认可证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

审理主任认可提交了朋友和同事的信函，称赞申请人作为物理治疗师、普拉提教练、美容按摩师和企业家的工作和能力，但认定这些信函不足以确立其根据该标准的资格，因为它们未说明申请人的工作本身如何构成所需的成就或对领域的重大贡献。审理主任解释称，在缺乏文件表明申请人因成就及对行业或领域的重大贡献而获得同行、政府实体或专业或商业组织认可的情况下，USCIS无法认定其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)规定的证据标准。

在上诉中，申请人未提供任何补充文件，也未回应审理主任指出的缺陷。相反，她引用了此前提供的三封信函，并笼统地主张“ 支持信本应被认定为同行对她成就及对行业贡献的认可 ”。申请人补充称，她“ 无可挑剔的技能是所有收到的支持信中的共同点 ”，因此证据表明她符合该标准。

这些信函描述了申请人的个人成就、专业技能以及她向雇主、客户或患者提供服务的质量。例如，申请人的前雇主写道：“ 通过她在……普拉提课程和按摩中的方法，[申请人]证明了更短时间内的康复过程，使患者达到高于平均水平的恢复进展，提升了诊所的服务，并有效促进了该诊所运动员和老年患者身体健康的恢复。 ”另一位雇主称，申请人在其诊所工作期间，她“ 注意到有疼痛主诉的老年患者在恢复进展和出院方面有显著改善 ”。还有一位前雇主认为，“ 像[申请人]这样的专业人士提升了职业水准，使患者快速康复并提供健康与福祉。 ”尽管这些陈述表明申请人是一名熟练的物理治疗师、普拉提教练和按摩师，但申请人未解释她在这些职位上过去的成功工作表现如何证明她因对行业或其拟从事领域作出的重大贡献而获得认可。

基于上述理由，我们认定申请人未能证明她符合该法规标准。

总之，申请人未能履行其举证责任，证明她满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)所述六项法规标准中的至少三项。因此，她不符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条项下作为特殊能力个人的门槛要求，我们也不会进行最终实质审查以确定证据在整体上是否足以表明申请人被认可为具有显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专业知识水平。

因此，由于申请人未证明其符合 underlying EB-2 签证类别的资格，我们目前无需处理她是否值得获得对职位

offer要求“符合国家利益”的酌情豁免，并保留该问题。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出其结论所不必要的问题作出认定”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未以其他方式履行其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能证明她符合所请求的EB-2签证类别资格，即作为持有高级学位的专业人士或作为特殊能力个人。因此，她不符合所寻求的移民福利资格，其申请将继续被拒。

裁定：上诉被驳回。