MAR192024_03B5203 · 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：30213051 日期：2024年3月19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，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力。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EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

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豁免所需的工作邀请、并因此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)。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，本办公室认为审理主任未对提交的证据提供完整和准确的分析。因此，本办公室将撤销审理主任的决定，并将此事发回重审，以作出与下述分析一致的新决定。

一、法律

要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，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得对工作邀请要求给予“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）可作为酌情事项[1]给予国家利益豁免，如果申请人证明：

1 另见 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）的意见，认定USCIS给予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

• 拟议事业既具有实质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
• 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

如前所述，审理主任的决定未提供完整分析或充分解释证据中的缺陷。见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)。[2]

尽管认定申请人未确立国家利益豁免的资格，审理主任仍认定：1）根据Dhanasar框架的第一项要件，申请人的事业具有实质价值，但未达到国家重要性的标准；2）就申请人是否证明其处于有利地位作出了相互矛盾的陈述；以及3）认定申请人未满足第三项要件。此外，审理主任在决定中未就申请人是否满足EB-2标准作出明确认定。基于下述理由，本办公室将发回重审此事，以便申请人有机会处理这些问题。

A 持有高级学位的专业人士

该法第203(b)条相关部分规定：

(2) 属于持有高级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，其属于持有高级学位或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，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利，且其在美国的科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的条例将“ 高级学位 ”定义为：

[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内逐步提升的经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外籍人士必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)的条例规定，高级学位专业人士的申请必须附有：

2 另见 Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定决定必须充分解释否决动议的理由，以使答辩人获得有意义的機會在上诉中质疑该裁定）。

(A) 显示外籍人士拥有美国高级学位或外国同等学位的官方学术记录；或

(B) 显示外籍人士拥有美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及来自现任或前任雇主的信函形式的证据，显示该外籍人士在专业领域拥有至少五年学士学位后逐步提升的经验。

或者，科学、艺术或商业领域的特殊能力意味着显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专业知识水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的条例规定了证明作为具有特殊能力的个人资格的具体证据要求。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。然而，通过提供至少三类初始证据满足最低要求本身并不确立该个人实际上符合特殊能力的要求。见6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。在分析的第二部分，审理人员应在考虑申请整体性以进行最终实质审查时综合评估证据。同上。审理人员必须确定申请人是否以优势证据证明其专业知识水平显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的水平。同上。

首先，本办公室将处理审理主任关于申请人符合持有高级学位的专业人士资格的认定。

在审理主任的证据请求（RFE）中，审理主任指出申请人“ 确立了所请求E21分类的资格，因此符合持有高级学位的专业人士资格。 ”审理主任基于申请人提交了“ [某]_____的学业成绩单，其[原文如此]在该校获得物理治疗学位和骨科物理治疗硕士学位 ”作出该认定。

本办公室注意到，申请人在其申请的任何阶段均未主张基于持有高级学位而符合EB-2分类资格，唯一例外是其随表格I-140（外籍工人移民申请）提交的律师说明信。在ETA表格9089上，申请人列明其于2016年8月完成学士学位，并于2018年8月完成“ lato sensu ”研究生项目。申请人提交了来自_____的“ 物理治疗学士 ”（Bacharel em Fisioterapia）以及来自_____的“ 功能骨科研究生项目（侧重手法治疗） ”（P ó s-Gradua ç ã o em Ortopedia Funcional com Ê nfase em Terapia Manual）证书。申请人还提交了来自各院校的学业成绩单及翻译件。

根据美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）的全球教育电子数据库（EDGE），[3] 巴西硕士学位层次的学历

[3] EDGE由美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）创建，该协会是一个非营利组织，代表40多个国家的超过12,500名招生专业人士；参见，例如，Viraj, LLC v. U.S. Att'y Gen., 578 Fed. Appx. 907, 910 (11th Cir. 2014)（将EDGE描述为“ 一个受尊重的信息来源 ”）。

包括“ Mestrado Profissional ”（专业硕士项目）和“ T í tulo de Mestre/Grau de Mestre/Diploma de Mestrado ”（硕士项目）。EDGE指出，“ lato sensu/广义 ”研究生项目是一个“ 导向专业证书而非研究生学位的项目；可授予研究生学分。 ”虽然未提供学历评估，但申请人来自_____的成绩单翻译注明，因申请人完成该研究生项目而注册了证书。从提交的证据来看，申请人的证书不等同于美国硕士学位。申请人未主张拥有学士学位及五年逐步提升的经验。她在ETA表格9089上仅列出一个职位，时间不足两年。

在申请信第四页，申请人的律师陈述：“ 为证明[申请人]符合特殊能力专业人士的要求，我们提交以下文件…… ”该信随后列出了申请人主张使其有资格作为特殊能力非公民获得EB-2分类的资格标准。审理主任未就申请人是否符合作为特殊能力非公民获得EB-2分类的要求作出任何裁定。发回重审时，审理主任应审查申请人是否有资格获得EB-2分类，包括裁定其是否拥有高级学位，以及对是否满足特殊能力进行初步分析。此外，审理主任应考虑以下内容。

B. 拟议事业

申请人在其I-140表格提交材料中最初陈述的拟议事业是“ 在美国高增长的医疗保健行业，特别是在物理治疗领域，继续其职业生涯 ”。她进一步说明，“ 我在美国的拟议事业是继续我作为物理治疗师的职业生涯。我将把我的拟议事业重点放在骨科和创伤学治疗、预防性护理和教育等专业领域。 ”此外，“ [这]将通过减轻与骨科创伤相关的费用负担，对个人、家庭的经济以及美国整体经济产生直接影响。 ”最后，申请人表示：“ 我将提供高质量的、整体的医疗保健，关注作为整体的个人，包括患者的心理健康，以及他们的个人需求，帮助他们恢复日常职业和个人生活中的功能。 ”申请人仅提供了不详细的解释，说明她将在何处开展其拟议事业，称她将“ 与诊所、医院和其他医疗保健机构合作 ”。

C. 国家重要性和处于有利地位

在判断拟议事业是否具有国家重要性时，USCIS必须聚焦于申请人的特定事业，具体而言是其“ 潜在预期影响 ”。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 889.4。“ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家乃至全球影响，诸如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”Id. 具有国家重要性的事业甚至可以聚焦于

[4] 我们同意审理主任的结论，即申请人的拟议事业具有实质价值。拟议事业无论“ 具有产生重大经济影响的潜力 ”还是涉及“ 研究、纯科学和对人类知识的推进 ”，都可能具有实质价值。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值。

美国仅一个地理区域。同上，第889-90页。“ 例如，一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，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。 ”同上。

在审理主任要求补充证据后，审理主任表示：“ 证据不能证明她拟从事的物理治疗师工作水平将对更广泛领域产生影响。 ”审理主任提供了一份非排他性证据清单，申请人可提交这些证据以证明其拟议事业满足Dhanasar的第一项要件。潜在项目清单包括对拟议事业的详细描述及其为何具有国家重要性。

在RFE回复中，申请人提交了一份更新陈述、一封律师函以及补充行业报告和文章。申请人主张，其拟议事业将“ 减少与患有骨科和创伤学疾病、病症和损伤的患者的护理、治疗和心理健康不良相关的费用 ”。其次，她的事业将“ 缓解全国物理治疗师的严重短缺 ”。第三，她的事业将“ 帮助减少和消除对药物治疗这些损伤所致疼痛的依赖，从而成为抗击国家毁灭性阿片类药物流行的关键资产 ”。最后，她声称其拟议事业将“ 通过帮助美国患者重获自信、心理稳定、生活动力并参与[sic]其常规活动，大幅改善他们的生活 ”。

在审查申请人的RFE回复后，审理主任认定申请人未提交足够证据证明其拟议事业将对物理治疗领域的经济产生国家影响，或证明其事业将对更广泛领域产生影响。然而，审理主任的决定未充分解释所提交证据为何不符合国家重要性标准，且该决定在申请人能否证明其处于有利地位方面存在矛盾。因此，该决定未给予申请人准备有意义上诉的机会。

虽然申请人似乎未充分证明其拟议事业具有足够广度以具备国家重要性，但审理主任的决定未告知申请人其主张中的缺陷。见Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页（“ 第一项要件，实质价值和国家重要性，关注外国人拟从事的特定事业。 ”）。在题为“ 第三项要件——豁免工作邀请和劳工证要求有利于美国 ”的部分下，审理主任称“ 拟议事业具有实质价值，但不具有国家重要性…… ”。接着，在标为“ 国家重要性 ”的小标题下，该决定暗示审理主任将讨论Dhanasar框架下侧重于国家重要性的第一项要件。在引言段之后，该决定省略了任何关于申请人国家重要性相关证据的讨论，直接跳到Dhanasar框架的第二项要件，即申请人是否处于有利地位以实现其拟议事业。

此外，审理主任就申请人是否满足Dhanasar框架第二项要件作出了相互矛盾的结论。首先，审理主任称“ 根据目前记录中的证据，申请人被认定处于有利地位以推进拟议事业 ”。然后，在题为“ 第三项要件——豁免工作邀请和劳工证要求有利于美国 ”的部分及标为“ 国家重要性 ”的小标题下，审理主任称申请人“ 未

证明其经验和教育本身足以确立其处于有利地位以推进拟议事业”。最后，审理主任称“专家意见函不足以证明申请人处于有利地位以推进拟议事业”。

因此，审理主任的决定在整体拒绝依据方面不明确，且未提供对证据的准确分析，以使申请人有有意义的机会准备上诉。见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)；另见Matter of M-P-，20 I&N Dec. 786（BIA 1994）（认定决定必须充分解释拒绝动议的理由，以使答辩人有有意义的机会在上诉中质疑该裁定）。

尽管审理主任的决定存在缺陷且我们予以撤回，但记录中的证据似乎不能证明申请人满足Dhanasar所设分析框架的全部三项要求，该框架要求申请人证明：(1) 其事业具有实质价值和国家重要性，(2) 其处于有利地位以推进该事业，以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。然而，由于审理主任的决定未提供充分分析以使申请人能够发展有意义的上诉，我们将该事项发回重审，以作出新决定，并进一步考虑申请人能否证明其满足高级学位专业人士的标准。

命令：审理主任的决定予以撤回。该事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。