MAY252022_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：17738381 日期：2022年5月25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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名物理治疗师，寻求以特殊能力个人身份获得第二优先移民分类，并寻求豁免此 EB-2 分类所附的工作邀请要求，即国家利益豁免。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，认定记录未能证明申请人符合特殊能力个人的资格。此外，尽管审理主任认定申请人拟从事的事业具有实质价值，但他认定该事业不具有国家重要性，且申请人未处于有利地位以推进该事业。最后，审理主任认定，综合权衡，在申请人的案件中豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证要求）不会对美国有利。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。该法第 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的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying 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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即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、文化或教育利益或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 豁免工作邀请——

(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) 项下关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规包含以下相关定义：

高级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。

科学、艺术或商业领域的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇到的专门知识程度。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 的法规规定了证明特殊能力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，这只是第一步，成功提交满足至少三项标准的证据本身并不确立该分类的资格。1 当申请人在第一步提交了充分证据时，我们将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明受益人被认可具有显著高于该领域通常所遇到的专门知识程度。8 C.F.R. § 204.5(i)(3)(i)。

虽然该法和相关法规均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，在确立 EB-2 资格后，USCIS 可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国人的拟从事事业既具有实质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从事事业；以及 (3)

1 USCIS 此前已确认这一两阶段审理方法在特殊能力外国人情形下的适用性。6 USCIS 政策手册 F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

综合权衡，豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证要求）将有利于美国。2

第一项要件，实质价值和国家重要性，聚焦于外国人拟从事的具体事业。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。

第二项要件将焦点从拟从事事业转向外国人本人。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事事业，我们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；实现拟从事事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，综合权衡，豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证要求）将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估以下因素：鉴于外国人的资格性质或拟从事事业，外国人获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设有其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从外国人的贡献中受益；以及对外国人贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每种情况下，所考虑的因素必须综合起来表明，综合权衡，豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证要求）将有利于美国。3

二、分析

申请人是一名物理治疗师，记录显示他持有在佛罗里达州执业物理治疗师的有效执照。尽管他最初主张同时符合持有高级学位的专业人士和特殊能力个人的资格，但他在回应审理主任的证据请求（RFE）时未涉及前者，在上诉中亦未涉及。因此，我们将在下文仅考虑其作为特殊能力个人的资格。

2 为确立豁免工作邀请要求符合国家利益，申请人必须超越证明其在特定领域的专门知识。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规将“ 特殊能力 ”定义为在特定努力领域中“ 显著高于通常所遇到的专门知识程度 ”。根据法规，特殊能力个人通常受工作邀请/劳工证要求的约束；他们并不因其特殊能力而豁免。因此，无论特定申请人是寻求特殊能力个人分类，还是寻求持有高级学位的专业人士分类，他们都必须超越证明其专门知识程度显著高于其专业领域通常所遇到的专门知识程度，才能确立国家利益豁免的资格。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 886 n.3。

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

A. 特殊能力个人

如上所述，为满足该类别初始证据要求，申请人必须证明其至少满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 项下三项证据标准。审理主任在其决定中认定，申请人通过其物理治疗学士学位、物理治疗师执照，以及在美国物理治疗协会、佛罗里达物理治疗协会和美国睡眠医学会的会员资格等证据，满足了所要求的三项标准。在上诉中，申请人主张其还通过其已发表论文的引用证据和推荐信，满足了 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F) 项下的第四项标准。然而，由于我们同意其已确立满足初始证据要求，我们无需考虑其是否还满足其他标准。相反，我们将把该证据与记录中的其余材料一并考虑，以裁定申请人是否被认可具有显著高于该领域通常所遇专业水平的专长程度，从而有资格获得所请求的类别。

在最终实质审查中审查全部证据时，我们考虑证据的质量。4 申请人的教育资历、培训证书和物理治疗师执照等证据表明其具备在该领域执业的最低资格。此外，关于其专业会员资格的证据并未表明这些组织具有任何高于该领域在职物理治疗师通常所见的会员要求。因此，这些证据均未表明申请人在物理治疗方面具有特殊能力。

记录中还包括证据表明，申请人合著了一篇关于[已隐去]患者中[已隐去]疾病发生情况的文章，该文章于2006年发表在《巴西肺病学杂志》上。其提交了三十多本书籍、文章、社论、信件和论文引用该文章的证 据，表明在该文章发表后约十二年间，医学领域的其他人在自己的作品中引用了它。然而，我们注意到其中一些作品由申请人的合著者撰写，因此对于该论文在物理治疗整体领域中的影响力证明力较低。此外，其他人批评申请人的研究缺乏对照组或研究参与者人数较少。另外，如审理主任在其决定中所述，记录中不包括证据表明该论文被引用的这一水平或比率的意义，或任何其他表明该工作使申请人显著高于物理治疗领域其他人的迹象。

在上诉中，申请人提交了来自 Google Scholar 的补充证据，表明该论文自发表以来已被引用四十八次，以及一份2017年论文，该论文审查了美国东南部各机构物理治疗博士师资的研究产出。我们首先注意到，在如本案这样申请人已被通知证据存在缺陷并已获得回应该缺陷的机会的情况下，AAO 将不接受首次在上诉时提供的证据。Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764 (BIA 1988); Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533 (BIA 1988)。审理主任的证据请求特别要求提供进一步信息，以证明其具有显著高于该领域通常所遇专业水平的专长程度。因此，我们将不考虑在上诉时提交的该新证据。

4 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5.

退一步而言，即使我们考虑该新证据，我们也会注意到，虽然申请人将2017年论文中的“ 引用次数中位数 ”数字视为权威，但该数字基于有关美国东南部一小群物理治疗师资成员的公开数据。申请人未充分解释这一有限数据与申请人作品被引用情况的相关性，更不用说其在确定其工作意义或如何提升其在该领域地位方面的价值。

关于申请人提交的推荐信，其在上诉中主张这些信件表明其对物理治疗领域作出了重大贡献，且这些贡献已得到同行认可，并特别提到一封由巴西[已隐去]的[已隐去]撰写的信。5 [已隐去]写道，导致申请人唯一一篇已发表论文的研究项目是在其指导下完成的，且申请人“ 是我教过的最热情、最有天赋的学生之一 ”。虽然其接着指出该论文已被引用“ 超过35次 ”，但其未详细说明该研究本身的意义或其在物理治疗领域所受到的关注程度。[已隐去]随后赞扬了申请人的许多个人特质及其“ 具有全国重要性的成就记录 ”，但未解释其工作的全国重要性或如何构成成就记录。

另一封信由[已隐去]的 CEO [已隐去]撰写。其也描述申请人的论文“ 在该领域具有重大影响 ”，但未解释影响的性質或该影响如何体现。此外，[已隐去]将申请人对某一特定患者的治疗描述为“ 其赋予该领域重要性的例证 ”，但未详细说明对该患者的治疗如何影响或影响了其他物理治疗师，或以其他方式使其高于同行。此外，其写道申请人因其“ 在行政医疗环境中常见的广泛技能组合 ”而脱颖而出，但未具体说明申请人拥有哪些技能组合使其高于其他物理治疗师。

在审查全部记录后，我们同意审理主任的结论，即申请人未确立其具有显著高于物理治疗领域通常所遇专业水平的专长程度。因此，其未表明其为具有特殊能力的人，或 otherwise 有资格获得所依据的 EB-2 签证类别。

B. 国家利益豁免

由于申请人未确立其作为具有特殊能力的人的资格，其没有资格获得该类别职位邀请要求的国家利益豁免。然而，我们将根据 Dhanasar 框架的第一项要件对其主张进行分析。

Dhanasar 决定指出，关于第一项要件，我们关注“ 外国人拟从事的具体事业 ”。6 在此，申请人将自己描述为“ 物理治疗研究员 ”，但在这些程序的任何阶段，其均未提供超过非常简短描述的内容，说明其作为拟议事业的一部分将在美国开展何种研究。

5 记录中的所有推荐信均已审查，包括本决定中未具体提及的推荐信。
6 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889.

在没有对其拟议事业这一方面的详细描述的情况下，我们无法认定其具有重大价值或国家重要性。

申请人的初始提交包括一份“ 专业计划与声明 ”，其中其表示其计划是“ 与一家医疗机构合作，为患者提供专家建议和治疗 ”。其后来在该文件中写道，其将“ 教育其他物理治疗师/理疗师掌握适当的技术和治疗方法 ”，并监督他们和助理，但记录中没有任何内容表明这些活动将超出向患者提供典型医疗保健的范围。其还提交了来自[已隐去]公司的工作邀请证据，以担任物理治疗师，尽管记录中缺乏证据表明该公司从事提供物理治疗服务的业务。更重要的是，如审理主任在其决定中所述，申请人未确立其提供物理治疗护理的潜在预期影响具有国家重要性。与 Dhanasar 决定中申请人拟议的教学事业非常相似，记录并未表明这些活动将在更广泛层面上影响物理治疗领域，超出其对申请人个别患者的影响。

申请人在上诉中主张，其作为物理治疗师的工作“ 将广泛影响国家，[并]产生重大的国家利益，因为其专业活动具有涟漪效应 ”。然而，如上所述，Dhanasar 框架第一项要件的重点在于所提议的具体事业。虽然申请人的活动可能增加美国所有物理治疗师工作的积极累积效应，但其未提交证据支持其主张，即其具体拟议事业——向个别患者提供护理——将达到国家重要性的水平。

他还在上诉中提到COVID-19疫情，指出此前宣布暂停移民入境美国的一项总统公告不适用于像他这样的医疗专业人员，并主张这实质上是对其事业具有国家重要性的宣告。7 尽管他在回应审理主任补件通知的陈述中提到，他曾接诊过COVID-19检测呈阳性的患者，并且他对无创通气管理的知识“ 使我成为帮助治疗COVID-19患者的重要专业人员 ”，但申请人从未在任何时候表明其具体拟议事业是治疗COVID-19患者。此外，尽管他作为物理治疗师在活动过程中附带治疗此类患者可能在某种程度上应对这一国家和国际危机，但这项工作的影响仍不会超出那些个体患者，而影响物理治疗领域、COVID-19的治疗或更广泛应对疫情的全国性举措。因此，我们同意审理主任的结论，即申请人拟议事业的这一方面不具有国家重要性，因此不符合分析框架的第一项要件。

在回应审理主任的补件通知时，申请人提交了第二份“ 个人计划与陈述 ”，其中首次包含了他成立自己公司的提议，[已隐去] 他解释说，该公司将运营轮椅无障碍厢式车和[已隐去]

7 暂停在2019新型冠状病毒疫情爆发后经济复苏期间对美国劳动力市场构成风险的移民入境，2020年4月22日第10014号公告，83 FR 23441（2020年4月27日）。

房车，并将为居家患者提供物理治疗服务。还提交了一份[已隐去]的商业计划，该计划表明该企业最初将服务于佛罗里达州的一个县，然后扩展到佛罗里达州另外三个县和犹他州。尽管该公司尚未成立，但商业计划表明，该公司最初将雇用四名个人，包括申请人，并将在运营第五年扩展到七名个人。虽然他在上诉中就物理治疗服务总体上具有国家重要性提出了若干主张，但申请人并未表明他开设和经营该业务的具体拟议事业将具有国家重要性。我们在Dhanasar案中指出，专注于美国某一地理区域的事业可被视为具有国家重要性，但在此申请人并未证明[已隐去]将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。

基于上述所有理由，申请人未能证明其拟议事业的任何方面将具有国家重要性，因此他未能证明其符合Dhanasar框架第一项要件下的资格。相应地，他未能证明其有资格或 otherwise 理应获得对EB-2分类职位邀请要求的豁免，因而也未能证明劳工证的要求。

III. 结论

申请人未能证明其符合特殊能力个人的资格，也未能证明其 otherwise 有资格获得 underlying EB-2移民签证分类。此外，他未能证明其有资格或 otherwise 理应获得对该分类职位邀请要求的国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立和替代依据。

裁定：上诉被驳回。