OCT052022_02B5203 · 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：22678742 日期：2022年10月5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，寻求第二优先移民分类，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，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民有能力推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任认定申请人符合基础分类即高级学位专业人士的资格。然而，审理主任否决了申请，结论是证据未能确立拟从事事业的国家重要性，也未能确立豁免工作要求将符合国家利益。因此，审理主任认定申请人未确立国家利益豁免的资格。

本案现因上诉而由本办公室审理。申请人重申其资格，主张审理主任在决定中犯错。在本程序中，申请人负有确立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、法律框架

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合基础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。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。

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成员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，即属于持有高级学位或其同等学历的专业人士成员，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) 工作要求豁免——

(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。

该法第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)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、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识程度。

专业指该法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为入门最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规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。

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)中提出了审理国家利益豁免申请框架。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)。Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免。另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。作为酌情事项，如申请人证明以下内容，可批准国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民有能力推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

A. 高级学位专业人士

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士成员资格。[1] 然而，经我们对记录的重新审查，我们必须撤回该认定。虽然我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项证据。

记录显示申请人完成了物理治疗“titulo de bacharel”学位的学习课程。[2] 为支持其符合高级学位专业人士资格的认定，申请人提供了由学术资历评估服务机构USC ES的高级评估员____代表出具的学术和经验评估。尽管____表示所完成的课程和所获学分时数表明其教育具有美国同等学历，但他对申请人的课程和学分时数几乎未作解释，也未分析它们如何等同于美国教育。因此，____的概括性结论不足以确立申请人教育的美国同等学历。我们可酌情将个人外国教育的评估用作咨询意见。Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)。然而，当意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，我们可对该评估不予采信或给予较低权重。Id. 在此，我们质疑____结论的准确性，因为他未提供充分分析予以支持。因此，我们认定该评估在本案中证明价值甚微。

[1] 由于审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士成员资格，他认定其作为具有特殊能力的个人的资格已无实际意义。然而，在审理主任的证据请求（RFE）中，他分析了为何申请人的证据未能确立其作为具有特殊能力的个人的资格。

[2] 在此教育之后，申请人提交了文件表明其攻读了特殊教育护理专业的研究生课程（“lato sensu”），以及攻读生物学教学学位的课程。然而，AACRAO EDGE数据库和记录中的文件均未表明这些额外学术课程产生了美国高级学位的外国同等学历。这些课程的主题似乎也不能被视为属于所主张特殊能力领域即物理治疗的范围。

审理主任依据AACRAO EDGE数据库中提供的信息，接受申请人的物理治疗“学士学位证书”（titulo de bacharel）为美国学士学位的外国同等学历。AACRAO EDGE数据库是关于外国教育美国同等学历的可靠资源。参见一般性引用 American Association of Collegiate Registrars and Admissions Officers, Electronic Database for Global Education, https://www.aacrao.org/edge（最后访问日期2022年10月5日）。然而，审理主任指出，申请人在其初始申请中提交的雇佣信不足以证明申请人拥有至少五年的渐进式学士后经验。3 在申请人对审理主任补件通知（RFE）的答复中，申请人提供了前雇主的新经验证明信，审理主任认定这些信件足以证明她拥有至少五年的学士后经验。

我们审查了补件答复中提供的雇佣信，并注意到这些信件中提供的信息与记录中其他文件相比存在差异。具体而言，申请人的ETA 750表格B部分（ETA）包含申请人在伪证处罚下作出的声明，即她于2008年4月至2015年4月在一家养老院兼职（每周20小时）担任物理治疗师。与此同时，她于2008年6月至2015年3月在一家市政卫生部门兼职（每周20小时）担任物理治疗师。最后，申请人于2013年2月至2014年12月在一所公立学校兼职（每周20小时）担任教师。她的补件答复包含两封雇佣信，一封来自养老院，另一封来自市政卫生部门。虽然这两封信均确认申请人在上述日历期间工作，但两封信均称申请人是全职工作。这些信件表明申请人同时从事两份全职物理治疗师工作。结合ETA中的信息，在将近两年的时间里，即2013年2月至2014年12月，申请人还有第三份兼职教师工作。

在没有进一步解释和背景的情况下，我们质疑申请人同时从事两份全职工作的能力，更不用说第三份兼职工作了。我们还质疑雇佣信和ETA的可信度和准确性。因此，我们无法认定申请人已充分证明她拥有至少五年的渐进式学士后经验。申请人必须通过独立的、客观的证据来解决这些不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。未解决的重大不一致可能导致我们重新评估为支持所请求移民利益而提交的其他证据的可靠性和充分性。Id. 在此，申请人未提供一致的证据来支持认定她拥有至少五年的渐进式学士后经验。因此，我们无法认定申请人拥有高级学位，也无法认定申请人的美国学士学位外国同等学历之后有五年渐进式学士后经验。因此，证据不能证明她是高级学位专业人士。

B. 特殊能力

3 补件通知解释称，最初提交的雇佣信未包含对申请人职责的说明，以致无法证明其经验的渐进性质，雇佣信也未表明申请人的经验是否为全职。在其补件答复中提交的信件中，雇主提供了职责清单，并称其工作为全职。

在发出补件通知时，审理主任对申请人作为特殊能力个人的资格进行了分析。基于申请人最初提供的证据，审理主任认定申请人已根据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类中的至少三类确立了资格。补件通知解释称，申请人已满足以下各项的证据要求：(1) 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)，关于与特殊能力领域相关的官方学术记录；(2) 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)，关于从事该专业的执照或特定专业或职业的认证；以及(3) 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)，关于专业协会会员资格的证据。

申请人在其初始申请中声明，她未提交根据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)（涉及证明特殊能力的服务报酬）供考虑的证据，也未提交根据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)（涉及现任或前任雇主的信件，证明至少十年全职经验）供考虑的证据。

审理主任提供了详尽的分析，解释为何记录中的证据不能证明申请人满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)的标准，该标准涉及对行业或领域的成就和重大贡献的认可。在审查了整个记录，包括补件答复中提交的证据和上诉中提交的论点后，我们同意审理主任根据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)对证据的分析，该条涉及对行业或领域的成就和重大贡献的认可。我们同样认定证据不足以证明符合该标准下的资格。尽管审理主任的补件通知称她已满足六项标准中的至少三项，但审理主任解释了其证据为何不能证明她符合特殊能力个人的资格。申请人在其补件答复中或在上诉中均未对审理主任关于其不符合特殊能力个人资格的分析提出异议或予以回应。

在补件通知中，审理主任认定申请人来自物理与职业治疗区域委员会（委员会）的专业身份证和注册证书的证据满足了两项标准，即从事该专业的执照或认证的证据以及专业协会会员资格的证据。尽管审理主任解释称，身份证似乎证明申请人获准在巴西从事物理治疗职业，其在委员会的注册也作为申请人系专业协会会员的证据，但我们认定该证据不足以证明符合这些标准下的资格。

身份证本身并未表明申请人凭借何种资格获得该卡，也未表明该卡赋予她何种权利。仅凭身份证本身，不能支持认定其为从事该专业的执照，而仅能表明申请人是一名物理治疗师。随附的注册文件称申请人“ 有资格开展其专业活动 ”，但该文件的有效期已于2019年3月届满，早于2019年5月提交申请之时。因此，不能认定身份证和注册在提交申请时有效。申请人必须在提交所请求利益的申请时确立资格，并必须在整个裁决过程中持续符合该利益的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。同样，我们认定，身份证和注册要作为这些标准下资格的证据，必须在提交申请时有效，并在整个申请裁决过程中持续有效。

虽然我们同样认定申请人未能证明她是特殊能力个人，但我们得出这一结论的推理与审理主任所依据的推理不同。我们认定证据仅支持一项标准下的资格。由于我们认定证据不能支持申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)六项证据标准中至少三项的认定，我们无需进行最终实质审查。尽管如此，我们同意审理主任的分析，即所提供的证据不能证明申请人的经验超出该职业中通常遇到的经验。

如前所述，申请人未能证明她符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条所规定的持有高级学位的专业人士成员或特殊能力个人的资格。因此，申请人未能确立所寻求移民利益的资格。《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Otiende, 26 I&N Dec. 127, 128 (BIA 2013)。

C. 拟议事业

申请人在其初始申请中表示，她将“ 就临床患者护理提供建议 ”，并“ 参与在美国运营或计划在巴西运营的美国物理治疗设备制造商和物理治疗机构的商业活动的管理和营销 ”。申请人还表示，其拟议事业是继续“ 在物理治疗领域与跨国公司合作，就涉及在美国和巴西开发不同医疗保健项目的国内及跨境合同提供不可或缺的指导 ”。根据来自[已隐去]（一位[已隐去]的教授）的咨询意见所述，申请人计划在一家物理治疗机构工作，同时向“ 美国医疗保健机构提供建议和咨询，教学和培训医疗领域的医疗专业人员和工作人员，并为在美国运营或计划进入利润丰厚的巴西健康领域的美国公司提供建议 ”。

审理主任签发了补件通知（RFE），告知申请人证据未能确立其拟议事业的国家重要性。在补件通知回复中提供的其他证据中，申请人提供了一份商业计划，内容是在佛罗里达州开设和运营自己的物理治疗业务，并担任该诊所的总裁兼首席物理治疗师。她不仅将提供物理治疗，还计划提供职业治疗和专业教育护理，特别是针对老年人和有特殊需求的人群。其拟议事业是：

[P]提供诊所内和上门物理康复治疗以及远程物理治疗。该诊所将接收曾患COVID-19的患者，因为物理康复对重症COVID-19患者的健康结果有积极影响。我的拟议事业是通过提供物理治疗服务和分享我在各种技术方面的知识，为美国医疗系统的发展做出贡献。此外，我还将通过建立康复中心并与美国本土人员分享我的行业相关经验，为美国物理治疗康复中心行业的发展做出贡献。

基于案卷中的证据，我们认定申请人未能确定一项具体或一致的拟议事业。如其初始申请所述，其拟议事业涉及与跨国公司合作、就跨境合同提供建议以及就物理治疗向美国医疗保健机构提供咨询。相比之下，其补件通知回复表明重点转向了在佛罗里达州的商业所有权和患者护理。虽然这些事业可能通过物理治疗相互关联，但其重点相当不同。在Dhanasar案中，我们认定申请人必须确定“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。在此，申请人未能充分解释在佛罗里达州开设自己的诊所如何也会涉及与跨国公司合作和就跨境合同提供建议，以致我们能够认定申请人已确定了一项具体且一致的拟议事业。

补件通知的目的是获取进一步信息，以澄清所寻求福利的资格是否已确立。8 C.F.R. § 103.2(b)(8)。在回复补件通知时，申请人不得实质性改变拟议事业。USCIS法规明确要求申请人在提交申请时确立其所寻求福利的资格。See 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测或在申请人根据一套新的事实变得符合资格之后予以批准。See Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'l Comm'r 1978)。此外，申请人不得为使有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请进行实质性变更。See Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。如果对初始批准请求作出重大变更，申请人必须提交新的申请，而不是寻求批准一项没有案卷事实支持的申请。我们认定申请人已重大改变了其拟议事业。

D. 国家重要性

即使我们将申请人的所有拟议活动视为一项事业的一部分来考虑，我们仍然认定她未能确立其拟议事业的国家重要性。审理主任认定申请人已确立拟议事业满足Dhanasar分析框架中第一项要素的实质价值部分。审理主任的决定随后讨论了所提交证据的缺陷，并就申请人为何未满足第一项要素的国家重要性部分提供了充分论证的说明。因此，在考虑整个案卷（包括上诉中提出的论点）后，我们采纳并维持审理主任关于Dhanasar框架第一项要素的决定，并附以下评论。4 See Matter of P. Singh, Attorney, 26 I&N Dec. 623 (BIA 2015)（引用 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见Chen v. INS, 87 F.3d 5, 7-8 (1st Cir. 1996)（“ [I]如果复审裁判机构认定事实及由此得出的评价性判断已由初审法官或听证官员充分面对并正确解决，则该裁判机构可以简单地采纳这些认定 ”，前提是该裁判机构的命令反映对案件的个别关注）。

为论述拟议事业的国家重要性，申请人在其补件通知回复中提交了额外的推荐信。这些信件连同最初提交的信件，主要侧重于申请人过去为患者和雇主取得的成就。此外，这些信件包含关于其过去工作影响的概括性陈述，以说明

4 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

其拟议事业的预期影响。例如，[已隐去]（申请人的一名护士和专业熟人）写道，申请人为老年人制定的肌肉拉伸项目在市级、区域级和国家层面产生了影响，并激励了来自其他城市和州的专业人士。此外，[已隐去]表示她本人实施了申请人的理念，这些理念对她所在地区老年人的健康产生了重大影响。然而，[已隐去]未为这些主张提供充分支持，也未指出任何独立和客观的证据来佐证其关于申请人过去工作影响的主张。同样，[已隐去]（巴西一家医院的物理治疗师）指出，申请人在其领域拥有独特的技能和方法，她向学生和专业人士展示了这些技能和方法，这增加了他们的知识，并激励了其领域的其他人。然而，该信函未包含关于申请人何时何地向他人展示、她展示了哪些具体技能和方法或具体谁参加了她的展示的详细信息。此外，从信函或案卷中无法明显看出是什么使申请人的技能和方法独特。尽管[已隐去]指出申请人的工作产生了区域影响以及对整个物理治疗领域的影响，但她未提供佐证证据来支持这一结论。

未指明该领域具体影响的概括性结论陈述具有很小的证明价值。See 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裁决中无需采信结论性主张）。提交支持申请的推荐信并非资格的推定证据；USCIS可以评估这些信件的内容，以确定它们是否支持申请人的资格。Id. 另见Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并非旨在作为关于“ 事实 ”的证据）。在此，申请人的支持信函不足以支持拟议事业具有国家重要性的认定。虽然信函作者声称申请人过去的工作产生了具有国家重要性的影响，但他们提供的例子（如有）仅支持认定对与申请人共事的个人产生了影响。

我们现在转而讨论_____关于申请人是否符合国家利益豁免资格的咨询意见。关于拟议事业的国家重要性，我引用了医疗保健和物理治疗统计数据、这些领域的国家重要性、物理治疗师的国家短缺情况，以及申请人在开展其拟议事业时将依赖的个人和专业素质。然而，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。此外，正如审理主任已经指出的，申请人的资格涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人身上 ”。Id. at 890。此处的问题是申请人拟从事的具体事业是否具有 Dhanasar 第一项要件下的国家重要性。

就拟议事业的预期影响提出了进一步结论，包括由于商业活动增加，该事业有可能创造直接和间接就业、增加家庭消费和支出能力，并导致联邦和州税收增加。虽然我们同意任何基本商业活动都具有

对经济产生积极影响的潜力，但_____未能证明拟议事业将产生的预期经济活动如何达到影响美国经济的程度。在没有关于其未来工作可归因于的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录不能表明申请人拟议事业给美国区域或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。参见 id. at 890。

作为裁量事项，我们可以将意见陈述用作咨询性意见。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存有疑问，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定；提交专家意见书并非资格的推定证据。Id. 由于_____未为其结论提供充分支持，并且论述的是该领域的重要性和申请人的资格，而非具体拟议事业的重要性，我们无法认定其意见在本事项中具有证明价值。

在上诉中，申请人反复依赖其将通过新业务提供的服务的实质，而非提供额外证据以克服审理主任的关切，即其拟议事业的影响不会超出其商业联盟、客户和工作场所。申请人预期她将在业务第五年创造十个直接就业岗位，并将显著改善其患者的生活质量；然而，正如审理主任所述，她未能证明这些利益将如何影响物理治疗领域、超出其诊所和患者范围，或达到国家重要性的水平。

申请人提及其独特的方法和技术，但未充分解释其为何独特。例如，并不明显的是，向老年人提供身体健康教育并提供拉伸项目是一种独特的方法或治疗技术。虽然申请人提及“ 独特且专有的物理治疗方案 ”，但她未解释其独特治疗方案是什么，或该方案如何在美国不为人知或不可获得。相反，似乎申请人将定制治疗方案以满足个别患者的需求，而这似乎不会产生超出其患者范围的影响。虽然我们同意物理治疗领域很重要，个别患者护理和生活质量问题也很重要，但从所提供的证据或论证中并不明显看出申请人的具体拟议事业具有国家重要性。此外，如前所述，申请人未提供具体或一致的拟议事业。因此，我们认定申请人未满足 Dhanasar 框架所要求的第一项要件。

III. 结论

申请人未能证明其符合《移民与国籍法》第 203(b)(2)(A) 条所规定的持有高级学位的专业人士成员资格或特殊能力个人资格。此外，记录中的文件未能确立具体且一致的拟议事业，也未能确立其国家重要性，而这是 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。根据 Dhanasar 所述其余要件对其资格作进一步分析将没有实际意义。

由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于申请人在 Dhanasar 框架下资格的其余论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不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)（在申请人本来就不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

由于申请人未能证明其符合基础 EB-2 分类资格或 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格或在其他方面应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。