APR142023_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

案由：21441036 日期：2023年4月14日

对内布拉斯加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，寻求以持有高级学位的专业人士和/或具有特殊能力个人的身份获得就业类第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加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Dhanasar分析框架下的国家利益豁免资格。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进行重新审查（de novo）。Matter of Christa'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。

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基础EB-2签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、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。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力个人的资格，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。虽然法律和相关法规均未定义“国家利益”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

- 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
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

审理主任未分析申请人符合基础EB-2分类的资格。经审查，本办公室认定记录证明申请人具有相当于美国学士学位的外国同等学历，并拥有至少五年学士学位后物理治疗经验。因此，申请人符合作为持有高级学位专业人士的EB-2分类资格。剩余问题是申请人是否已根据Dhanasar框架确立国家利益豁免资格。虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人拟在美国担任物理治疗师。具体而言，她将“ 提供物理治疗康复服务，同时促进和维护佛罗里达中部地区居民的健康与福祉。 ”本办公室认定该事业具有实质价值。

申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为“ [物]理治疗师提供成本更低、侵入性更小、无药物且整体性的治疗，比手术更便宜，因此将减轻联邦医疗保险（Medicare）系统的负担。 ”此外，她表示拟议事业“ 将促进国家健康，特别是对于比其他任何年龄群体按比例使用更多医疗资源的老年人。 ”申请人还指出物理治疗师存在“ 迫切需求 ”、“ 需求增加 ”以及“ 物理治疗师的严重短缺，[这]已由美国政府通过Schedule A予以承认。 ”

申请人强调了物理治疗在处理损伤、疼痛管理、康复和老年人跌倒方面的重要性。她指出了各种其他因素，如劳动力老龄化、劳动力成员无法工作以及护理成本。此外，申请人通过提供关于该行业减少阿片类药物使用潜力以及患者对更昂贵干预措施需求的报告，强调了物理治疗的经济重要性。她以大量文章支持其陈述，主题包括护理需求如何随年龄增长、全国物理治疗师短缺、移民的积极经济影响、物理治疗师符合政府学生贷款偿还计划资格以及物理治疗的健康影响等。这表明物理治疗领域很重要；然而，这并不必然确立拟议事业的国家重要性。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。See id. at 889。申请人的大部分证据涉及

物理治疗职业或领域的重要性，而非某一具体拟议事业的国家重要性。

申请人的客户推荐信强调她为特定患者取得的成果以及她为其定制个体治疗方案的能力。她的陈述和推荐信提到她开发了“制作鞋垫的方法”和“康复方案”，拥有“独特才能”、“创新技术”和“创新方法与解决方案”，以及她“将带来新方法论”。[2] 然而，申请人未提供关于这些方法、解决方案、才能、方案和技术的充分独立客观证据。申请人及信件作者均未详细解释她开发了什么、她的才能如何独特或她提供了何种创新。记录未证明她的物理治疗护理中哪些方面（如有）在美国是未知或不可获得的。因此，记录不足以支持认定申请人的事业将对领域或国家产生影响。

尽管申请人可能定制治疗方案以满足个体患者需求，但这似乎并未产生超出其患者范围的影响。例如，记录未表明申请人的患者护理职责将满足当前物理治疗需求、解决全国物理治疗师短缺问题，或以其他方式达到国家重要性水平的规模运作。虽然本办公室同意物理治疗领域很重要，但从所提供证据或论证中看不出申请人的具体拟议事业具有国家重要性。

在上诉中，申请人主要依赖已提供的证据和论证。为支持其主张，她提交了一份有用且组织良好的图表，总结了证据并根据其主张的资格进行了分类。申请人表示她“还将有能力教育该领域的其他人，这将把她事业的益处扩展到其直接影响范围之外。”虽然本办公室认可这一主张，但申请人提供的证据或解释很少以支持该主张。在Dhanasar中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。同样，即使她提供了关于其作为事业一部分教育他人能力的额外证据，本办公室也很可能认定此类证据不足以证明该事业的更广泛影响。在上诉中，申请人包含了一篇关于物理治疗在治疗下背痛方面提供成本节约的额外文章。该文章进一步支持物理治疗重要性的认定；然而，如前所述，领域的重要性并不必然确立拟议事业的国家重要性。

申请人未充分证明其拟议事业将如何影响物理治疗领域或国家。因此，本办公室认定她未满足Dhanasar框架的第一项要件，也未证明国家利益豁免资格。此外

2 此类证据还赞扬申请人的教育、经验和个人品质。这些因素涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将重点从拟议事业转移到外籍国民”。Id. at 890。此处的问题是申请人的具体事业是否在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。

根据Dhanasar中列出的第二和第三项要件对其资格进行分析将不具有任何有意义的目的。

伊利诺伊州。结论

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有关Dhanasar框架下资格的其余论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无须对其裁决为达成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)（在申请人本不具备资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其具备资格或有其他理由获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。