AUG022023_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：27440405 日期：2023年8月2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，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请，认定记录未能证明申请人有资格获得或在自由裁量权上以其他方式应当获得国家利益豁免。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。在上诉中，申请人主张审理主任的决定包含多项法律和事实上的错误结论。

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 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。

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人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

“ 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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，应被视为等同于硕士学位。同上。

“ 专业 ”指该法第101(a)(32)条所列职业之一，8 U.S.C. § 1101(a)(32)，1 以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

1 专业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。该法第101(a)(32)条。

一旦申请人证明其有资格作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士，他们还必须证明其应当获得对工作要求“符合国家利益”的自由裁量豁免。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. 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2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 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，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

申请人拟在美国从事物理治疗师工作。她持有 Centro Universitari 的物理治疗学士学位。她于2012年至2019年在~-----,---,---,------,----------,----,-....,...--.....,..--~ 一家租赁皮肤科设备的公司担任物理治疗师和激光治疗师。她于2015年至2019年在 I !Physical Therapy and Pilates 一家提供物理治疗服务的诊所担任功能性皮肤科物理治疗师和骨科物理治疗师。审理主任认定，基于申请人的教育和工作经验合计，她有资格作为持有高级学位的专业人士获得EB-2分类，本办公室同意。

上诉中的剩余问题是申请人是否有资格或以其他方式应当获得该分类工作要求的豁免。本办公室认定她没有。

申请人拟在美国从事物理治疗师工作。在功能性皮肤科方面，申请人表示她将从事皮肤系统（皮肤）的预防、促进和康复工作；她将与多学科团队合作；她将使用热疗、电疗、机械疗法和光疗；她将治疗代谢紊乱患者、因手术或疾病导致淋巴系统紊乱的患者以及术后患者；她将使用激光技术改善患者的皮肤系统，用于晒斑、疤痕或纹身去除治疗。3 在骨科方面，申请人表示她将从事骨骼、肌腱、肌肉、关节和韧带问题的预防和治疗；她将应用物理治疗手段恢复患者的日常功能；她将与骨折术后患者、脊柱问题患者和老年患者合作；她将使用运动疗法（可触及多个肌肉群的锻炼）、电热光疗（下背部激光技术）和手法治疗（松动技术）。4

审理主任认定，证据表明申请人的拟议事业具有实质价值。然而，审理主任认定证据未能证明

2 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于自由裁量性质）。
3 见申请人2022年8月的职业计划。
4 同上。

拟议事业具有国家重要性、申请人处于有利地位以推进拟议事业，以及总体而言豁免工作要求从而豁免劳工证将是有益的。

在提交申请时，申请人提交了她的职业计划；简历；一位教授的专家意见信；一份关于物理治疗师的行业报告；关于全国物理治疗师短缺、预测物理治疗师供需的模型、物理治疗师职业倦怠以及农村物理治疗师益处的文章；教育和工作经验评估；文凭和成绩单；前雇主的信件；在巴西I物理治疗和职业治疗区域委员会注册为物理治疗师的证据；她会计师的信件；在巴西物理治疗师协会注册的证据；各种培训和课程的证书；确认她参加各种会议或活动的信件；她前雇主网站的打印件；以及一位杂志协调员确认申请人的关于手动淋巴引流的科学文章在大学杂志上发表的信件。在回应证据请求时，申请人提交了她更新的职业计划和她的物理治疗师同事的推荐信。在上诉中，申请人未提交新证据以解决审理主任决定中指出的缺陷。虽然本办公室可能不会逐一讨论每份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

Dhanasar 分析框架的第一项要件，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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。例如，与研究、纯科学和促进人类知识相关的事业可能符合条件。同上。

在上诉中，申请人主张审理主任否认了拟议事业的实质价值，但未提供任何关于为何否认的解释。然而，审理主任在其决定第3页明确表示，证据表明拟议事业具有实质价值。本办公室同意审理主任的意见，即申请人拟在美国从事物理治疗师工作以预防、促进和恢复皮肤系统以及预防和治疗骨骼、肌腱、肌肉、关节和韧带问题的事业具有实质价值。

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未来影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。同上。本办公室寻求更广泛的影响。同上。一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。同上 at 890。

申请人主张USCIS可考虑关于申请人当前或未来职位的信息，以说明他们打算工作的身份，从而确定拟议事业是否符合Dhanasar框架第一项要件的要求。申请人随后提供了她2012年至2019年的工作经历，表明她在一家公司和一家诊所担任物理治疗师，并描述了她在前

雇主。虽然我们认可申请人作为物理治疗师的工作经验，但这些职责并未说明她拟在美国从事物理治疗师工作的这一拟议事业将如何对物理治疗行业或医疗保健行业产生更广泛的影响。此外，申请人作为物理治疗师的就业经历可能支持她根据Dhanasar框架第二项要件处于推进拟议事业的有利地位，但并不支持其拟议事业具有国家重要性。

为支持其国家利益豁免请求，申请人提交了一封专家意见信，来自_____研究所护理系解剖学、生理学和微生物学教授。其主张，申请人的拟议事业在医疗保健行业具有重大价值和全国重要性，因为物理治疗师在当今医疗保健环境中发挥关键作用，是康复、功能增强以及预防和风险降低服务的基本提供者，并且因为物理治疗师在制定物理治疗实践标准以及制定医疗保健政策以确保物理治疗的可用性、可及性和最佳提供方面均发挥重要作用。其补充称，IBIS World报告预测，行业收入将在未来至2025年的几年内以2.6%的年化率增长至37.6 billion美元。
关于来自_____的专家意见信，USCIS可自行裁量，将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作咨询意见或专家证言。见Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。尽管如此，USCIS负责对申请人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定。见同上。

虽然我们认可物理治疗师作为康复、功能增强以及预防和降低风险服务的基本提供者在医疗保健行业中发挥的重要作用，但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"外国国民拟从事的具体事业"。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人必须以优势证据证明她拟从事的具体事业——在功能性皮肤科和骨科领域提供物理治疗服务——具有国家重要性。在此，申请人未提供充分的书面证据证明其拟议事业将影响物理治疗行业或更广泛的医疗保健行业，而非仅仅惠及其患者。在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人的拟议就业不符合Dhanasar框架第一项要件的国家重要性要素。

申请人还主张，其工作具有明显的更广泛影响，因为其结果被广泛传播给物理治疗行业的其他专业人士。申请人声称，其拟议工作的更广泛影响由提交的几封信件所证明。

记录中包含三封来自申请人同事的推荐信。._____，一名物理治疗师，称她将一些疤痕未见改善的患者转介给申请人，申请人能够使用激光程序和其他手法方法消除患者的所有疤痕和一处纹身。I_____推荐申请人为激光治疗领域的专业人士，在

执行其程序时技术娴熟、积极主动且准确。._____，一名物理治疗师，称赞申请人是皮肤科功能领域的优秀专业人士。I_____称，申请人治疗了一名因淋巴丝虫病（一种慢性寄生虫病）导致腿部肿胀的患者，使用了淋巴引流技术配合运动、疼痛缓解方法和肢体包扎，患者病情在几天内显著改善。I_____还补充称，她还观察到申请人使用按摩和激光成功治疗了术后有疤痕和水肿的患者。_____称，申请人工作的卓越表现鼓励她寻求I_____进一步持续学习这些方法，并且申请人激励该领域的其他同事提升自我。~----------~一名物理治疗师，认可申请人在骨科方面的独特技能，并称申请人的工作以出色、技术性、整体性、诚实和人性化的方式完成。I_____还称，她将一些骨科患者转介给申请人，申请人通过多学科策略成功治疗了这些患者，包括预防跌倒的运动、促进愈合的激光以及创新技术。

虽然这些推荐信讨论了申请人的技能、技术、多学科策略以及在该领域的过往成就，但这些信件并未提供具体实例说明申请人的工作如何影响了物理治疗行业，或如何在她将治疗的患者之外推进物理治疗行业或美国医疗保健行业的利益。此外，我们认可申请人激励该领域其他同事提升自我，但这些信件并未解释申请人的工作成果将如何传播给物理治疗行业的其他专业人士。

申请人主张，作为物理治疗师，她将帮助满足需求并缓解该国医疗保健专业人员的短缺，为物理治疗执业机构提供高技能服务，为该领域的其他专业人士提供讲座，参与并领导创新项目，并改善美国公民的整体健康。5 申请人还主张，这些贡献将改善该国熟练医疗保健专业人员的供给，促进美国经济并创造美国就业机会。6 申请人补充称，她将向该领域的其他专业人士传播其知识，其知识传播将有利于美国医疗保健知识的扩展和增长，并将扩展该领域其他专业人士的技能组合，形成具有区域和国家层面广泛影响的发展链条。7

美国劳工部通过劳工证程序解决工人短缺问题。因此，仅凭合格专业人士短缺不足以证明国家利益豁免的资格。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 885。

关于申请人声称她计划为该领域其他专业人士提供讲座并向该领域其他专业人士传播其知识，记录未充分显示该事业对其领域具有更广泛影响，而非仅限于参加其讲座或培训课程的人员。虽然申请人提供讲座或

5 见申请人于2021年5月撰写的职业计划。
6 见同上。
7 见申请人于2022年8月撰写的职业计划。

向该领域其他专业人士传播知识的计划具有价值，但记录未充分证明其教学活动所提供的利益延伸至其学生或受训者之外，从而影响物理治疗行业或更广泛的医疗保健行业。同样，在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。

关于申请人主张其物理治疗服务将带来的经济价值和就业创造，我们认可申请人的主张。然而，她未提供充分证据证明其物理治疗服务将使雇主能够在经济萧条地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平或商业活动为某一特定美国地区或其人口带来实质性经济利益。申请人也未证明其提供物理治疗服务导致雇主收入的任何增长将对区域或国家经济活动产生实质性影响。申请人也未以其他方式提供充分信息和证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。因此，记录未充分证明申请人的拟议事业具有国家重要性。

由于记录中的文件未以优势证据证明其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar所述第二项和第三项要件对其资格进行进一步分析将无实际意义。如有需要，我们将保留这些问题供未来考虑。8

III. 结论

尽管申请人已证明她属于持有高级学位的专业人士，且其拟在美国从事物理治疗师工作的 endeavor 具有实质价值，但她未能以优势证据证明其拟议 endeavor 具有国家重要性。因此，申请人未能以优势证据证明她符合资格，或经自由裁量后本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

8 见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出裁决并非为达成其结论所必需的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7（BIA 2015）（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。