AUG232023_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：28050445
日期：2023年8月23日
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，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《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进行国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但她未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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进行重新审查。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。

I. 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人士。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进行“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人表明：

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本质上属于自由裁量）。

- 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
- 综合权衡，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。因此，上诉中待决的剩余问题是申请人是否已证明对工作邀请要求、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于非公民拟从事的具体事业。参见 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。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。

申请人打算在美国作为物理治疗师和企业家工作。她提交了一份职业计划，将其拟议事业描述如下：

我在美国的职业计划是开设我自己的物理治疗诊所（公司）~----------~与一家医疗保健机构合作，为患者提供专家建议和治疗，此外还可能从事教授新物理治疗师的工作。我将在呼吸和心肺治疗、肌肉骨骼、神经科学、慢性疼痛科学、儿科、老年科（老年人）、运动物理治疗、女性健康和按摩治疗等领域为患者提供高质量的护理和治疗。

具体而言，我计划运用我在医疗保健行业超过10年工作中获得的技能，开设一家诊所，提供物理治疗和健康服务，以支持受伤患者、慢性疼痛患者以及新冠后和术后患者的康复。慢性疼痛是一个重大的全球健康问题，具有深远的社会和经济影响，且治疗难度已被证实。疾病控制中心（CDC）给出的慢性疼痛患病率估计范围为19%至43%，即约116,000,000美国人，导致活动受限和劳动限制。

通过我的物理治疗中心，我还将能够专注于帮助患有严重心血管或肺部问题的患者获得独立性。物理治疗可以增强关键肌肉群的力量并改善患者的耐力。还有与骨骼、肌肉、韧带和关节损伤相关的物理治疗。骨折、拉伤和扭伤等损伤可通过多种技术治疗，包括手法治疗和电疗。

总体而言，物理治疗对美国有积极影响，是一个高增长行业，从家庭护理到诊所的护理管理。我的经验将使更多高技能的物理治疗师进入美国医疗保健领域，这将缓解短缺、增加收入、惠及经济并增强患者的整体健康。我在与各种损伤和疾病患者打交道方面的广泛职业生涯将有益于美国医疗保健行业，该行业对像我这样水平的物理治疗师有着高需求。美国需要更多像我这样致力于帮助患者恢复运动能力并改善其生活质量的专业人员。

关于其事业的潜在影响，她声称其拟议事业将对美国产生积极影响，因为它将使她能够：

- 填补因物理治疗师高需求但合格物理治疗师缺乏而空缺的物理治疗师和企业家职位；
- 协助并在农村和经济欠发达地区工作，以改善其物理治疗并创造就业机会；
- 为患者提供正确的诊断；
- 教育其他物理治疗师正确的技术和治疗方法；以及
- 监督和管理其他治疗师、助理及其他参与诊断和康复过程的人员。

申请人还为其拟议诊所提交了一份商业计划，表明她打算以四名员工开始运营：一名首席执行官、一名财务总监和两名物理治疗师。该计划进一步表明，到运营第五年，诊所将雇用15名个人，包括申请人。申请人还以一封意见书、行业文章和报告、支持信函，以及她的学术资历和专业成就证据来支持记录。

在补件通知（RFE）中，审理主任告知申请人，她未提交足够证据证明其拟议事业具有国家重要性。审理主任注意到已提交的证据，但指出申请人的商业计划未提供足够证据表明其公司“ 将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佛罗里达州或其人口带来实质性经济利益 ”。因此，审理主任要求提供可证明具体拟议事业具有所要求的国家重要性的额外证据。

在回应审理主任的RFE时，申请人重新提交了她的商业计划，并强调其诊所预计在运营前五年支付工资总额达296万美元。她还依据行业文章和报告支持其主张，即其事业具有国家重要性，指出物理治疗师“ 在医学研究、循证实践和专业发展的进步中发挥着重要的 essential 作用，从而促进国家的整体健康。 ”

申请人还提交了额外的推荐信以支持其资格。

在否决申请时，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但记录中缺乏足够证据证明申请人的工作将在与国家重要性一致的水平上影响地区或全国人口。审理主任认定，申请人未证明其拟议美国就业的好处将超越其患者和客户，影响其领域或更广泛的美国。审理主任进一步认定，记录未满足Dhanasar第二和第三项要件的要求。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为它“ 对美国关键治疗活动产生重大涟漪效应 ”，并且“ 是美国医疗运营和生产力至关重要的方面——这有助于形成收入增强的商业生态系统和更加丰富、以生产力为中心的经济。 ”她进一步表示，其作为物理治疗师工作的拟议事业将产生重大经济和社会影响，将优化患有疾病和损伤的患者的生活，并改善他们的舒适度、健康和整体活动能力。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。见同上第889页。Dhanasar提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业示例，包括“ 在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 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 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 ”。同上第889-90页。

首先，我们注意到申请人提交了关于物理治疗领域、预期行业增长和治疗趋势以及行业内物理治疗师短缺的概括性出版物、报告和文章。尽管这些文件表明申请人拟议的物理治疗师工作具有实质价值，但在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域或职业的重要性；相反，我们关注“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。2 见同上第889页。此外，即使申请人能够证明美国物理治疗师短缺，美国劳工部通过劳工证程序解决合格工人短缺问题。因此，仅凭短缺本身并不能证明豁免劳工证要求将使美国受益。而且，所提交的文件均未证明在其自己诊所担任物理治疗师的工作（即拟议事业）的益处将超出其患者和客户的范围，从而达到可被视为具有国家重要性的程度。

记录中包含一封来自纽约[已隐去]解剖学教授的专家意见书，其结论是申请人拟议工作具有国家重要性。但该

2 此处的问题不是物理治疗作为有效治疗和疼痛管理手段的价值，而是申请人作为物理治疗师的具体拟议事业是否达到国家重要性的水平。

教授并未将其结论建立在申请人具体事业的国家重要性之上。尽管他叙述了申请人的职业经历和成就，但其结论源于物理治疗专业的重要性，以及他观察到申请人“ 对巴西医疗保健行业的深入了解将帮助正在或计划在巴西开展业务的美国公司成功抓住市场和投资机会，并在世界最大经济体之一和拉丁美洲最大经济体中优化其法律、营销和销售能力。 ”虽然注意到教授关于优化美国投资机会的观察，但他并未阐明申请人具体拟议事业——在佛罗里达州建立物理治疗诊所——将如何具有雇用美国工人的重大潜力或在经济萧条地区产生重大积极经济影响。因此，该信函并未确立申请人具体拟议美国工作的国家重要性。见 Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)（裁定移民局可以拒绝与其他信息冲突或“ 在任何方面存疑 ”的专家意见，或给予其较少的证据权重）。

申请人还提交了多封来自巴西物理治疗师的支持信，以及一封来自[已隐去]治疗按摩和瑜伽[已隐去]主任的信函，他们赞扬申请人的技能和能力。她的物理治疗师同事赞扬了她的许多个人特质和成就记录，但未解释其成就影响的本质。此外，来自[已隐去]治疗按摩和瑜伽[已隐去]主任的信函确认申请人完成了该校的培训课程，并证明她毕业后的客户反馈“ 超出预期 ”。然而，这些信函均未详细说明她对患者的治疗如何影响或影响了其他物理治疗师，或以其他方式使申请人超越其同行。

申请人建立物理治疗诊所的提议似乎有利于她可能提供护理的潜在患者和客户。然而，记录并未确立作为一名在单一医疗机构工作的物理治疗师诊断和治疗数量未指明的个体患者如何可能具有“ 在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 ”或更广泛的影响，例如“ 具有雇用美国工人的重大潜力或……其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889-90页。申请人未提供具体信息和证据来佐证其主张，即在自己诊所担任物理治疗师的预期影响达到国家重要性的水平。由于记录未确立申请人的事业如何可能在特定领域具有国家甚至全球影响、更广泛的影响或其他重大积极经济影响，因此未确立拟议事业具有国家重要性。见同上。

最后，申请人在整个记录中依赖其学术和先前就业经历是不当的。尽管个人的学术和先前就业经历对Dhanasar第二项要件——个人是否处于有利地位推进拟议事业——具有实质意义，但它们对Dhanasar第一项要件无关紧要，该要件涉及预期事业是否同时具有实质价值和国家重要性。见同上第888-91页。

总之，申请人未能确立拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性；因此，她不符合国家利益豁免的资格。我们对记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件保留意见。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能确立作为自由裁量事项的国家利益豁免资格，或以其他方式符合该豁免的条件。

命令：上诉被驳回。