AUG242023_12B5203 · 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：28051481 日期：2023年8月24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，寻求作为持有高级学位的专业人士成员的就业第二优先（EB-2）移民分类。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民分类的职位邀请要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可以授予此项对所需职位邀请及因此对劳工证的自由裁量豁免。

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有资格获得国家利益豁免。此事现上诉至本办公室。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 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。

如果申请人证明符合 underlying EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得获得对职位邀请要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。同上。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，USCIS可作为自由裁量事项，[1] 在申请人证明以下各项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，豁免职位邀请要求将有利于美国。2

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士成员的资格。记录反映了该认定。上诉中待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求及因此豁免劳工证将符合国家利益。

A. 实质价值与国家重要性

申请人打算将其教育和经验应用于物理治疗领域的医疗管理和患者护理。一份职业计划对她的描述如下：

随着我的签证申请获批，我将对物理治疗领域作出重大贡献，为美国组织和患者提供一流的医疗保健，并在创新治疗技术方面培训其他专业人员。因此，我的独特努力可能通过以下方式影响美国：

- 帮助填补美国医疗保健专业人员的短缺
- 改善美国公民的整体健康
- 提高美国患者的生活质量率
- 最大化美国劳动实践的效率和生产力
- 创造收入
- 为美国工人创造新的就业机会
- 培训和扩大美国劳动力

审理主任认定，申请人致力于促进医疗保健改善并为美国经济作出贡献的事业具有实质价值。审理主任进一步认定该事业具有国家重要性。审理主任的决定概述了申请人的意图，即“ 通过在超出当地社区的范围提供综合物理治疗方案来影响该领域，为其运营所在地区乃至整个国家带来重大经济利益。 ”该决定列出了为其认定提供依据的已提交证据：教育和经验证书、支持信、意向书以及“ [其]他材料 ”。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于个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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

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

虽然本办公室同意申请人的拟议事业具有实质价值，但不同意审理主任关于该事业具有国家重要性的认定。由于本办公室在下文认定申请人未根据Dhanasar框架的第二项要件确立其国家利益豁免资格，本办公室无需全面处理申请人在第一项要件下的资格问题。但是，本办公室将讨论该问题，以告知申请人在任何未来的国家利益豁免程序中应予以处理。

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，本办公室侧重于“外籍国民拟从事的具体事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，并且“[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。”同上。本办公室还指出，“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，第890页。此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作“潜在前景影响”的证据。

申请人的职业计划概括描述了其打算与美国中小企业合作以改善患者治疗效果和医疗保健成本，并通过在一个存在人才短缺的领域创造就业机会来积极影响美国经济。申请人概述了其作为物理治疗师管理患者护理和改善医疗管理实践的志向。记录包括几封来自潜在雇主有意雇用申请人为物理治疗师的意向书。然而，记录中的文件并未提供关于申请人作为物理治疗师或医疗保健机构管理者个人打算如何更广泛地影响该领域或经济的见解。意向书未提及管理职责，申请人的职业计划也未详细说明她打算如何在这些职业之间分配时间。记录中的支持信讨论了其作为物理治疗师和医疗管理人员的资格和经验；然而，除了提供关于申请人有能力成功从事这些职业的证明外，它们并未确定申请人有资格且处于有利地位能够开展的具体事业。虽然申请人对某事业的描述在其影响范围上雄心勃勃，但她未解释其工作将如何解决国家人才短缺或影响物理治疗或医疗管理领域，或以其他方式对其直接雇主或患者以外的实体产生积极影响。申请人提到她打算与同事分享技能，以促进物理治疗技术和医疗保健机构管理的改进。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。同上，第893页。申请人未确立其拟议事业的国家重要性。本办公室将撤回审理主任关于此问题的认定。在任何未来的国家利益豁免程序中，申请人必须证明其符合Dhanasar框架的第一项要件。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

第二项要件将重点从拟议事业转移到个人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其教育、技能、知识和在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。同上，第890页。

审理主任认定，申请人未能证明她处于有利于推进其拟议事业的有利地位。审理主任的决定指出，来自专家和前同事、描述申请人资质的支持信不足以证明其在物理治疗领域有成功的记录。审理主任进一步指出，申请人未提供其在该领域获得认可的证据、该领域其他方对其有兴趣的证据，或其在实现拟议事业目标方面取得任何进展的文件。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，其中她重申了自己的教育和经验，并通过其律师陈述如下：

[申请人]令人印象深刻的职业生涯[涉及]在多种角色和环境中的工作，主要侧重于物理治疗、健康干预和手法治疗，她在其领域内有着长期的成功经历。申请人通过在各类环境中担任临床医师的工作，在物理治疗方面获得了宝贵的知识和专长。

申请人确立已久的成功经历清楚地显示了特殊才能，并表明她处于其领域的顶尖水平。同样，[申请人]在其职业生涯中担任各种角色所积累的丰富经验，将使她成为任何希望在美国改善患者治疗效果的物理治疗环境中的宝贵资产。

在美国医疗体系承受如此巨大压力之际——部分原因是人口老龄化和Covid-19大流行——没有理由认为一位经验如[申请人]般卓越的从业者无法成功实现其担任物理治疗师的目标。因此，她处于有利于成功推进其事业的有利地位。

申请人的上诉书面论证意见未具体涉及她前述的管理经验。经审查案卷，虽然我们同意申请人似乎是一位经验丰富的物理治疗师，但她未能证明自己处于有利于推进一项具有国家重要性的拟议事业的有利地位。案卷包括其教育、认证和工作经验的证据，包括来自若干来源的信函，讨论了她作为物理治疗师的成功表现。申请人还主张，“ 所附支持信函具体举例说明了申请人的工作如何全面影响了医疗保健和物理治疗行业。 ”我们注意到，虽然这些信函提到申请人用于恢复、维持和促进部分患者“ 整体体能和健康 ”的“ 创新方法 ”和“ 技术 ”，但作者并未指明申请人本人开发的具体策略或流程；尽管它们提供了证据表明申请人是其雇主和同事的宝贵资产，但它们并未

阐明申请人作为物理治疗师的资质如何表明她处于有利于推进一项具有国家重要性的事业的有利地位。申请人的书面论证意见将其事业概述如下：

[申请人]在美国的职业计划是继续担任物理治疗师，与具有崇高地位机构建立合作关系，并就美国个人健康和国家经济发展提供不可或缺的指导。

正如在讨论Dhanasar框架第一项要件时所述，申请人对其事业的描述是概括性的，未具体说明她计划如何推进其事业。在整个案卷和上诉中，申请人对其事业的描述含糊不清，包含远超单个物理治疗师正常职责和责任的抱负，且未与任何具体或可行的实现其拟议目标的计划相联系。申请人未提供超出物理治疗职业从业者预期资质的证据。由于申请人未能证明她已发展出一项达到与具有国家重要性相称水平的事业，我们无法就申请人是否处于有利于潜在实现某项事业的有利地位作出认定。申请人未能证明她处于有利于实现拟议事业的有利地位。

案卷未能证明申请人处于有利于推进拟议事业的有利地位，这是Dhanasar先例决定第二项要件的要求。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。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。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第二项要件。我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格或以其他方式应获得国家利益豁免。该申请将继续被驳回。

命令：上诉被驳回。