FEB132024_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：29808583 日期：2024年2月13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，寻求被归类为持有高级学位的专业人士以及科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民类别的职位邀请要求。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）可授予此项对所需职位邀请、从而对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请，认定虽然申请人符合持有高级学位的专业人士类别的资格，但她未能证明豁免所需职位邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。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（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。

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基础EB-2签证类别的资格，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人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

虽然法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中为审理国家利益豁免申请设定了框架。Dhanasar案指出，美国公民及移民

服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]，对被归类为EB-2类别的申请人授予职位邀请、从而劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的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。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向非公民本人。为确定非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模式或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，权衡适用因素后，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS可评估的因素包括：鉴于非公民资格的性质或拟从事的事业，非公民获得职位邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来，必须表明权衡之下豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。

II. 分析

申请人寻求作为物理治疗师工作，从而支持美国的健康产业。审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士类别的资格。因此，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、从而豁免劳工证要求将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟从事的事业在Dhanasar分析框架第一项要件下具有国家重要性。

审理主任发出了补件通知（RFE），要求提供包括拟从事的事业将如何具有国家重要性的进一步证据等材料。作为回应，申请人提供了

[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）。

额外文件，包括一份职业计划，说明她计划作为物理治疗师工作，并开发和研究“与审美和肌肉瘫痪障碍相关的新颖创新的物理治疗技术”。她还声称打算与医疗机构合作提供专业服务，并培训该领域的其他专业人员。

审理主任认定申请人的拟从事事业具有实质价值。但审理主任认定申请人未提交证明该事业具有国家重要性的证据。在上诉中，申请人重申了相同的论点，并重新提交了先前提交的文件以及额外的培训文件，以证明其符合国家利益豁免的资格，并强调所提交证据的充分性。例如，申请人主张她已提交充分证据，足以压倒性地满足Dhanasar框架的全部三项要件。她概述了继续其物理治疗师职业生涯的意图，重点研究和开发“与审美物理治疗以及贝尔氏麻痹和疤痕治疗相关的创新物理治疗技术”。此外，申请人解释她计划通过在物理治疗社区内提供培训以及参与座谈、讲座和演讲，分享她的技能和创新方法。申请人坚持认为，她的目标是创造创新方法以增强和加速传统程序。

申请人进一步强调其在调整和实施现有物理治疗技术以改善患者状况、培训同事整合审美物理治疗以及在座谈和讲座中展示其技术方面的经验。

如前所述，Dhanasar检验的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于申请人拟从事的具体事业。Matter of 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。Id. 事业的国家重要性通过审查其潜在影响来确定。Id. 例如，如果某项事业在特定领域具有全国性影响，或者具有产生重大经济效应的显著潜力，尤其是在经济萧条地区，则该事业可能符合条件。虽然本办公室认可物理治疗行业的重要性，但在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，相关问题不是申请人将工作的行业或职业的重要性，而是该拟从事事业的具体影响。Id. at 889-90。在此，记录未能证明申请人拟从事事业的影响将具有国家重要性。

申请人主张，由于其作为物理治疗师的丰富经验和教育背景，以及她与他人分享的物理治疗技术，其事业将具有国家重要性。然而，这确立的是该事业的价值，而非其国家影响，后者是Dhanasar第一项要件下的单独考量因素。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。在Dhanasar案中，该非公民作为科学教师的工作被认定具有实质价值，但未能使其符合第一项要件，因为证据未显示该工作将如何更广泛地影响科学教育领域。Id. at 893。同样，如上所述，申请人未能证明其事业的影响将超越其患者和受训者，延伸至物理治疗或医疗保健的更广泛领域。此外，尽管个人的经验、资格、贡献和成就具有实质性，但在Dhanasar第一项要件的语境下，这些因素被错误地适用。

要件。这些经验对于Dhanasar第二项要件——即个人是否处于有利地位以推进拟议事业——具有实质性，但它们对于Dhanasar第一项要件——即某一具体、预期的拟议事业是否同时具有实质价值和国家重要性——则不具有实质性。See id. at 888-91。

记录中还包括一份专家意见书、支持信和声明，证明申请人在物理治疗领域的教育背景、工作经验和成就。特别是，专家意见书基于申请人过往的成就和教育背景，确认其符合国家利益豁免的资格。该意见书赞扬申请人的创新技术，并着重主张申请人的事业属于具有实质价值和国家重要性的领域。同样，为申请人撰写的支持信和声明称赞其出色的工作经验，并强调其协助患者的创新方法。尽管我们认可申请人的工作经验及其对患者的贡献，但这些信件未提供具体实例说明申请人的工作如何广泛影响物理治疗行业，或如何在她将治疗的患者之外促进物理治疗行业或美国医疗保健行业的利益。如前所述，申请人的工作经验和成就与Dhanasar第二项要件相关，该要件关注的是申请人推进其事业的能力。它们并不能证明其事业将产生何种影响。

此外，申请人通过引用关于其事业及其他相关主题的行业和政府报告，强调其拟议事业和医疗保健行业的国家重要性。这些材料强调了物理治疗师职业的重要性，并涉及美国物理治疗师短缺的问题。申请人主张她将利用其技能和专长来缓解这一短缺。然而，在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题不是申请人将工作的行业或职业的重要性，而是拟议事业的具体影响。Id.; see generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policymanual。我们进一步注意到，申请人未提供充分证据证明其事业将解决该短缺问题，或证明其事业将为佛罗里达州或美国带来实质性经济利益。她也未能证明其拟议美国就业的利益将超越其患者和同事，影响其领域或更广泛的美国。

基于上述理由，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未能确立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，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题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其在Dhanasar第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（"法院和机构无需对作出裁决所不必要的问题作出认定"）；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，拒绝审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后应予批准。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。