FEB272024_08B5203 · 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：28948826 日期：2024年2月27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）

申请人是一名职业治疗师、临床主任和企业家，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，以及附属于该分类的工作邀请要求的国家利益豁免。见《移民和国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益的情况下，可授予此项对所需工作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。审理主任认定，记录未能证明申请人有资格获得国家利益中对工作邀请要求的自由裁量豁免。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 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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。高级学位是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。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，随后在专业领域具有五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

一旦申请人证明其符合 underlying 分类的资格，申请人随后必须确立有资格获得“ 符合国家利益 ”的工作邀请要求的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义

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。

“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，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人提议在美国建立一家康复诊所企业，此前曾在巴西担任职业治疗师。审理主任认定，申请人已确立作为持有高级学位的专业人士成员的 underlying EB-2 移民资格。本办公室同意审理主任的认定。3

然而，审理主任认定，申请人未能证明豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证将符合国家利益。审理主任认定，虽然申请人证明拟议事业具有实质价值，但她未能证明拟议事业具有国家重要性，这是 Dhanasar 分析框架第一项要件所要求的。审理主任进一步认定，申请人未能证明根据 Dhanasar 第二项要件她处于有利地位以推进拟议事业，也未能证明根据 Dhanasar 第三项要件总体而言豁免工作邀请要求将有利于美国。经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。4

Dhanasar 分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于申请人提议开展的具体事业。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。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“外籍国民提议开展的具体事业”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。

申请人提议建立一家康复诊所企业，她将担任其首席执行官和临床主任。商业计划说明，该诊所将侧重于成人和儿童神经及骨科康复。诊所的服务将包括家庭健康与保健，以及物理、职业、心理、整体替代和言语治疗服务。申请人强调，该企业将“不仅服务患者，还

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自由裁量性质）。
3 为证明申请人是高级学位专业人士，她提交了文凭，表明她于2004年8月在巴西~---------~获得职业治疗学士学位；相应的学业成绩单；学术评估；以及其前雇主的信函。记录表明，她持有相当于美国职业治疗学士学位的外国学位，并在其专业领域具有至少五年逐步提升的经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。
4 尽管本办公室可能不会讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

还服务其家人和朋友”，维持“[a]成功的康复项目的核心拥有强大且知情的支持系统。”本办公室同意审理主任的认定，即申请人的事业具有实质价值。

尽管申请人拟议事业具有实质价值，审理主任认定，申请人未能证明其拟议事业具有超出其自身企业的影响，且达到足以确立该事业国家重要性的程度。因此，审理主任认定，申请人未能履行其在满足 Dhanasar 框架第一项要件中国家重要性要素方面的举证责任。

申请人在上诉中主张，审理主任未适用适当的证明标准，而是施加了更严格的标准，并且未考虑全部证据，因而有误。关于国家重要性，申请人特别强调其个人陈述；描述预计经济影响和创造就业的商业计划；其领域内独立专业人士的意见信；以及讨论康复和医疗行业挑战、其领域专业人员短缺、以及政府关于社区卫生工作者协助少数族裔举措的文章和报告。经重新审查，本办公室认定，申请人未能证明其拟议事业满足 Dhanasar 第一项要件中的国家重要性要素，具体如下所述。

本程序中的证明标准是优势证据，意味着申请人必须证明所主张的内容“更可能为真”或“很可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡了证据，以优势证据评估申请人的资格。

在上诉中，申请人主张其个人陈述和商业计划详细说明了其拟议事业的国家重要性。上诉主张其企业将具有经济、健康和社会福利方面的益处，主要重述了其个人陈述和商业计划中与这些所主张益处相关的部分。申请人的陈述和商业计划描述了其学术资历和专业经验；其对企业所有权及其初始资本来源；企业将向其患者提供的家庭健康和康复治疗服务；对医疗、替代医疗、职业治疗师和康复中心的市场需求和分析；企业的优势，如多语言服务、无障碍性、申请人的专业知识及其个性化方法；以及企业预计的营销策略、人员和财务。

申请人的个人陈述强调其学术资历和专业经验。例如，她表示：“[我]的公司有能力通过运用我在[职]业[治]疗方面的专业知识，为美国经济做出有影响力的贡献，并增进其公民的健康与福祉。”然而，申请人依赖其学术资历和专业经验来确立其拟议事业的全国重要性，这是不当的。她的学术资历和专业经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上”。Matter of

Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。此处的问题是，申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有全国重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足全国重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。参见同上，第889页。

为证明该业务的潜在经济利益，她在上诉中主张，商业计划提供了“ 关于……其业务计划雇用、培训和支助的个人数量；以及……其对区域和/或全国人口的影响达到与全国重要性一致水平的充分信息 ”。她主张，由于该计划提供了业务拟设人员和财务的细节，它“ 是一份完整的文件，以优势证据证明……[她]将为美国公众提供就业，同时以有利可图的方式向美国公司提供服务。因此，[她]已支持其主张，即她拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，并为我们国家带来实质性的积极经济影响。 ”（强调省略）。

商业计划表明，该诊所将通过在经济萧条地区为美国工人创造就业、增加美国和地方经济的收入、并为美国和地方社区产生税收，为美国带来经济利益。商业计划称，诊所将位于[已隐去]佐治亚州5，当业务扩展时，将考虑在“ 经济萧条和农村地区 ”设立新地点，这将“ 为国内经济带来实质性利益 ”。然而，申请人未提供佐证证据以支持其主张，即其业务活动将为美国及佐治亚州经济萧条地区带来实质性经济利益。商业计划预计，到第五年，该业务将雇用17名员工，产生27个间接就业岗位，并产生超过252,000美元的税收。然而，记录未充分详述其财务和人员配置预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。

申请人关于其康复诊所业务将惠及美国和地方经济萧条经济体的主张，未通过独立和客观证据得以确立。申请人的陈述不足以证明其事业具有为美国或地方社区带来经济利益的潜力。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。记录未充分记载潜在预期影响，包括所主张的对佐治亚州或美国的经济利益。即使我们假设申请人所称的一切都将发生，记录也缺乏证据表明，在业务第五年创造17个直接就业岗位、产生27个间接就业岗位并产生超过252,000美元的税收，能达到全国重要性的水平。此外，若无充分的书面证据表明申请人作为其康复诊所业务首席执行官和临床主任的拟议工作职责将对医疗保健和康复治疗行业产生更广泛的影响，而非

5 尽管随初始申请提交的文件，包括申请人的陈述、商业计划和独立意见，表明诊所将位于[已隐去]佐治亚州，但上诉书面论证意见和该业务的公司文件表明其位于[已隐去]佐治亚州。申请人的上诉未提供解释或证据以解决记录中的这些不一致之处。记录中这些未解决的不一致使人们对所提交文件的可靠性产生怀疑。参见Matter of Ho，19 I&N Dec. 582，591-92（BIA 1988）（申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的差异，指明真相所在）。

仅惠及其业务及其拟议患者，申请人未以优势证据证明其拟议事业具有全国重要性。

申请人坚持认为，其工作还将对美国医疗保健和社会福利产生更广泛的影响。申请人的上诉和商业计划强调，其诊所将改善美国公民的健康；在关键领域提供医疗保健和治疗服务；缓解医疗保健专业人员短缺；将申请人的医疗保健知识转移给医疗保健领域的其他美国公民；并为美国政府在科学、技术、工程和数学（STEM）领域、创业和小企业方面的倡议做出贡献。申请人主张，所声称的利益在行业报告和文章中有所体现。她声称，这些报告和文章表明其拟议事业与旨在支持医疗保健和康复治疗服务的政府倡议相一致。这些报告和文章涉及美国政府支持投资社区健康劳动力的倡议；职业治疗师的重要性；合格医疗保健工作者的短缺；以家庭为中心的健康之健康益处；以及替代疗法的使用。

虽然我们承认康复治疗的重要性以及合格康复医疗保健专业人员的短缺表明拟议事业具有实质价值，但在Dhanasar框架下，这并不使拟议事业具有全国重要性，因为其本身并不确立拟议事业在这些领域的影响。美国劳工部通过劳工证程序直接解决此类合格工人短缺问题。此处的问题是，申请人是否已确立其拟议事业将如何影响全国康复治疗服务和医疗保健就业水平，或更广泛地影响美国经济，以达到与全国重要性一致的程度。仅仅在医疗保健领域工作或创办康复服务诊所业务，不足以确立拟议事业的全国重要性。相反，我们关注“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。

在Dhanasar中，我们指出“ 我们寻找 ”拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [一]项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域具有全国甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有全国重要性。 ”同上，第890页。所提交的行业报告和文章未讨论可具体归因于申请人拟议事业的预计美国经济影响、就业创造或对医疗保健和康复治疗服务领域的利益。

我们还承认STEM领域的重要性以及“ 拥有高级STEM学位的人在促进这一进展中的关键作用，特别是在重点关键和新兴技术或其他对美国竞争力或国家安全重要的STEM领域。 ”6“ 关于第一项[Dhanasar]要件，与所有案件一样，证据必须证明STEM事业既具有实质价值又具有全国重要性。许多旨在推进STEM技术和研究的拟议事业，无论是在学术还是行业环境中，……都具有足够广泛的潜在影响以证明全国重要性。 ”7然而，申请人未

6 参见一般6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2)，https://www.uscis.gov/policymanual。
7 参见一般6 USCIS Policy Manual，同上，F.5(D)(2)。

确立其拟议事业旨在推进STEM技术或研究。此外，记录未显示其拟议事业将在更广泛的STEM领域产生影响以确立其全国重要性。

此外，申请人将其专业知识转移至美国劳动力队伍以帮助缓解合格医疗保健专业人员短缺的意图，并不能证明其事业的全国重要性。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。同样，申请人将其知识转移给其领域内的其他人也不会达到具有全国重要性的水平。记录并未证明申请人的拟议事业将如Dhanasar案所设想的那样实质性惠及康复治疗领域：“ 一项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有全国甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。 ”Id.。证据并未表明申请人的企业会对康复治疗领域产生更广泛的影响。

为进一步支持其事业的全国重要性，申请人提交了两份意见，第一份来自[已隐去]，其为[已隐去]的姑息治疗系统主任兼纽约[已隐去]的护理学兼职临床教授，第二份来自[已隐去]，其为俄亥俄州[已隐去]的生物学教授。两份意见均强调职业治疗师、康复治疗服务以及医疗保健对美国经济和社会福祉的需求和重要性。意见解释说，申请人的诊所将满足对重要医疗保健和康复治疗服务的需求，特别是因为这些服务是预期服务不足地区少数族裔群体所需要的。意见还提供了以下相关信息：对合格职业治疗师和医疗保健专业人员的需求；职业治疗和康复治疗的重要性；少数族裔群体（包括西班牙裔和拉丁裔）的健康风险；康复治疗和替代医学的经济效益；康复治疗和替代医学的预期增长；企业家和中小型企业对美国经济的重要性；支持获得康复治疗和替代医疗保健中心的美国国家倡议；以及医疗保健服务对增进社会健康的重要性。

然而，这些意见并未聚焦于申请人的具体事业在家庭医疗保健和康复治疗服务领域具有预期影响。提交专家支持申请的函件并非资格认定的推定证据。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)；另见 Matter of D-R, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证言不同程度权重）。仅陈述申请人的工作将支持一个合格专业人员短缺的重要行业，不足以满足Dhanasar框架下的“ 全国重要性 ”要求。

申请人并未证明其拟议事业超越其企业和其未来客户，从而以与全国重要性相称的水平对领域或任何其他行业或美国经济产生更广泛影响。除一般性主张外，她并未证明其作为拟议康复治疗诊所企业所有者、首席执行官和临床主任拟开展的工作提供有助于

其行业进步的原创创新，或以其他方式对其领域具有更广泛影响。申请人所主张的经济、医疗保健和社会福利效益取决于众多因素，且申请人未能就其拟议企业的康复治疗工作与所主张的经济、医疗保健和社会福利结果之间提供足够直接的证据联系。

由于记录中的文件未能充分证明申请人拟议事业的全国重要性，而这是Dhanasar先例决定第一要件所要求的，因此她未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人在第二和第三要件下的资格和上诉论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出决定对其所达结果不必要的争点作出认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性争点）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定申请人未能作为自由裁量事项证明其符合国家利益豁免的资格。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。