JUL082024_17B5203 · 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：31381592 日期：2024年7月8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，寻求以高级学位专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附职位邀请要求的国家利益豁免。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否决了该申请，认定申请人未能确立符合国家利益的资格。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)。我们对本事项中的问题重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得“ 在国家利益 ”下获得对职位邀请要求的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关部门规章均未界定“ 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分析框架。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，在申请人证明以下各项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

1 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）一致，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）。

• 综合权衡，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

A. EB-2分类

审理主任认定申请人符合作为高级学位专业人士的基础EB-2分类资格。因此，剩余问题是申请人是否已根据Dhanasar框架确立国家利益豁免的资格。

B. 实质价值与国家重要性

Dhanasar框架的第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业及其“ 潜在预期影响 ”。同上，第889页。事业的 merit 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，我们考虑其潜在预期影响。同上。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及内容的细节，还应说明该个人拟在该职业内具体从事何种类型的工作。例如，虽然工程是一个职业，但对拟议事业的说明应描述具体项目和目标，或该个人将从事的工程领域，而不是简单罗列工程师的职责和责任。一般见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。

我们同意审理主任的结论，即拟议事业具有实质价值，因为它属于上述具有实质价值的领域范围，即健康领域。因此，我们将首先确定记录中所显示的申请人的事业，然后评估申请人支持该事业国家重要性的证据。

申请人主张，其拟议事业是“ 建立一家公司，为各类伤后康复患者提供临床物理治疗和术后康复服务及支持，并辅以提供功能性训练课程和根据患者个人需求定制的物理治疗计划。 ”她指出，中风是美国人的第三大死因，67%的中风受害者需要康复。她主张，“ 她在美国提供运动康复治疗和支持的存在，定能改善这些特定个人的生活质量。 ”此外，她主张，“ 通过物理治疗干预促进身体健康可以带来更具生产力和更健康的劳动力，通过提高整体劳动力参与率促进经济增长 ”，并且“ 像[她]这样的事业的社會影响超越个人健康结果，积极影响社会福祉和经济繁荣。 ”她坚持认为，她的事业“ 因其内在性质，本质上旨在显著促进美国境内的社会福利 ”，并强调她将建立“ 一家诊所，通过实施高质量的物理治疗，为美国公民带来显著的健康益处，全部旨在改善美国各年龄段人群——尤其是老年人和受损患者等弱势群体——的体力、认知、活动能力和生活质量。 ”她表示，其商业计划基于其以往的经验、知识和专长，聚焦于四个主要领域：中风和老年患者的运动康复服务；康复功能性训练；ICU后恢复的呼吸和运动物理治疗；以及心肺物理治疗。在其商业计划中，申请人主张她将“ 雇用广泛的美国专业人士协助实现事业目标……到第五年共雇用10名员工 ”，并且她的预测基于“ 物理治疗师需求的惊人增长预测 ”。她进一步主张，她“ 不仅是一名普通的物理治疗师……而是一名不仅在实际应用方面而且在理论知识方面都表现出色的高素质专业人士 ”，因此，“ 她公司的活动将促进美国医疗保健专业人士、研究人员和物理治疗领域健康组织之间的合作和知识转移。 ”她还提出，她的事业“ 旨在通过开发新的物理治疗方法并提供专业物理治疗服务，特别是心肺和呼吸治疗，来改善国家的物理治疗领域和医疗保健行业，必须被归类为重要的国家事项，因为她的工作有助于推进STEM2领域和职业 ”，USCIS已强调该领域对美国竞争力和国家安全的重要性。

各年龄段，尤其是老年人和受损患者等弱势群体。”她表示，其商业计划基于其以往的经验、知识和专长，聚焦于四个主要领域：中风和老年患者的运动康复服务；康复功能性训练；ICU后恢复的呼吸和运动物理治疗；以及心肺物理治疗。在其商业计划中，申请人主张她将“雇用广泛的美国专业人士协助实现事业目标……到第五年共雇用10名员工”，并且她的预测基于“物理治疗师需求的惊人增长预测”。她进一步主张，她“不仅是一名普通的物理治疗师……而是一名不仅在实际应用方面而且在理论知识方面都表现出色的高素质专业人士”，因此，“她公司的活动将促进美国医疗保健专业人士、研究人员和物理治疗领域健康组织之间的合作和知识转移。”她还提出，她的事业“旨在通过开发新的物理治疗方法并提供专业物理治疗服务，特别是心肺和呼吸治疗，来改善国家的物理治疗领域和医疗保健行业，必须被归类为重要的国家事项，因为她的工作有助于推进STEM2领域和职业”，USCIS已强调该领域对美国竞争力和国家安全的重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定遗漏了“在评估提案的国家重要性时必须考虑的两个关键方面：其广泛增进社会福利的能力，以及其对政府实体已描述为具有国家重要性且也是国家倡议主题的事项的影响。”此外，针对审理主任认定记录缺乏任何为实现其事业所做的准备或进展的文件，申请人主张她“已阐明一个预期企业，该企业与她在巴西物理治疗领域的熟练程度和成就密切相关。此外，她已引起潜在投资者的注意……其拟议事业建立的进一步进展显然取决于其移民申请的批准。”

在此，申请人主要依赖物理治疗作为一项有价值职业3的重要性，以及物理治疗干预在某些医疗状况中的重要性。然而，这错误适用了Dhanasar框架。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。我们还指出，“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。一家本地物理治疗企业和美国物理治疗师的短缺，在Dhanasar框架下并不使拟议事业具有国家重要性。

2 STEM是四个密切相关研究领域的常用缩写：科学、技术、工程和数学。
3 申请人强调，“物理治疗职业被美国公民及移民服务局列为附表A职业——第I组，因此鉴于此类专业人员的可用性目前对美国政府的利益和关键重要性，在审理和移民考虑方面值得高于平均的重要性。”

申请人的商业计划书对公司营销与增长策略及预计销售额作了概括性描述；然而，未解释这些估算的来源或计算方式，而关于申请人业务潜在增长及其业务将产生的重大积极经济影响的宽泛陈述和预测，其依据是“目前物理治疗师的短缺”和“美国境内目前对物理治疗师日益增长的需求”，这些并未证明可直接归因于其拟议事业的预期影响，也未确立其事业“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，尤其是在经济萧条地区。”Id. at 890。此外，尽管申请人声称其公司将雇用美国员工，但她未提供证据证明公司运营所在地区经济萧条、她将在该地区雇用大量劳动力，或其事业将通过就业水平、商业活动或税收为该地区或其人口带来重大经济利益。

此外，尽管申请人声称她打算促进美国医疗保健专业人员、研究人员和物理治疗领域卫生组织之间的合作与知识转移，但她未提供充分信息和证据证明她可能在该领域产生的积极影响。同样，尽管她主张其事业与联邦卫生倡议一致，特别是推进STEM领域和职业的倡议，但记录并未以优势证据表明申请人将从事推进STEM领域或职业的活动，或更广泛地影响STEM领域。未指明对领域具体影响的概括性结论性陈述证明价值甚微，4而在此，申请人未以充分证据表明她与潜在本地客户的工作将如何在其业务运营之外影响该行业。此外，尽管我们认可所提交的专家意见；但此处的问题在于申请人是否证明了其拟议事业的国家重要性，而专家意见用于确定个人是否处于推进拟议事业的有利地位，而非用于证明拟议事业的国家重要性。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项必要条件，我们认定她未确立其有资格或 otherwise 在自由裁量权上值得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人在Dhanasar第二和第三项必要条件下的资格和上诉论点。See INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不合格时拒绝在上诉中触及替代问题）。

裁定：上诉被驳回。

4 See e.g., 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（认定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。