JUL112024_07B5203 · 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：31639374 日期：2024年7月11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，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。见《移民与国籍法》（本法）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，认定申请人未能证明豁免所需的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则还必须证明其值得裁量性地豁免工作邀请要求，即符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，但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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项，[1] 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及

1 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、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）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

• 综合权衡，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人提交了证据，证明其持有相当于美国学士学位，并拥有五年以上物理治疗领域的渐进式经验。因此，她符合EB-2分类中持有高级学位的专业人士资格。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（规定美国学士学位的外国同等学历加上该专业领域至少五年的渐进式经验，应视为等同于硕士学位）。上诉中唯一的问题是，她是否符合资格并值得以国家利益为由豁免工作邀请要求。

在其职业计划中，申请人表示她将继续在美国的医院和家庭护理领域担任物理治疗师。申请人表示她将专攻热成像，并在神经科、骨科、运动员康复、老年医学和授课领域工作。

A. 实质价值与国家级重要性

Dhanasar的第一项要件——实质价值与国家级重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的实质价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。同上。审理主任认定申请人的拟从事事业具有实质价值。本办公室同意。

然而，审理主任认定申请人未能证明其拟从事事业的国家级重要性。在确定拟从事事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。同上。该考虑可包括拟从事事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区）、是否具有其他重大积极经济影响、是否在该领域具有国家甚至全球影响，或是否具有表明国家级重要性的其他更广泛影响。Id. at 889-90。审理主任认定申请人未能证明其拟从事事业将在其领域产生更广泛的影响。

在上诉中，申请人主张“ 她的贡献超越了常规物理治疗，涵盖干针、热成像等专业技术，以及参与巴西McKenzie方法研究小组。 ”申请人提交了三封同事的推荐信，赞扬她在这些技术方面的工作。然而，记录并未表明她创建或显著创新了其中任何技术，也未表明她在物理治疗领域作出了具有国家甚至全球影响的其他贡献。见同上at 889（引用改进制造工艺或医学进步作为特定领域内国家或全球影响的例子）。

申请人还主张其拟从事事业具有国家级重要性，因为它“ 与美国公司当前重返工作岗位计划的趋势相一致 ”，并且“ 与促进

更健康的劳动力队伍、减轻与慢性疾病和伤害相关的经济负担这一更广泛目标相一致。”申请人主张她的工作解决了阿片类药物流行病、妊娠相关疼痛、儿科健康、慢性疼痛以及COVID-19患者康复等公共卫生问题。申请人主张其拟从事事业与《初级卫生服务增强法》相一致，该法案是2021年9月提出的国会法案，旨在增强物理治疗服务的可及性。本办公室认可物理治疗在解决这些公共卫生问题方面可能发挥的作用。然而，本办公室对国家级重要性的评估并不以影响某一领域或职业整体的问题为中心，而是“侧重于外籍国民拟从事的具体事业”。同上。在此，申请人未提交证据表明她的工作将如何在治疗个别患者之外对公共卫生产生影响，且达到与国家级重要性相称的程度。比较同上at 892（引用媒体报道和其他记录国会关注Dhanasar研究的证据）。

申请人提交了J-A-2的一封信，J-A-2是I I的一名参与教学的教职人员，其认为申请人符合国家利益豁免资格。J-A-表示申请人的工作具有国家级重要性，因为“[物]理治疗在提高生活质量方面发挥着重要作用。”J-A-进一步表示申请人的拟从事事业将“广泛增进社会福利或文化丰富”，因为“[物]理治疗师在当今医疗保健环境中发挥着至关重要的作用”，且物理治疗使老年人能够继续最大限度地生活。虽然J-A-讨论了物理治疗职业的重要性，但他并未具体说明申请人与个别患者的工作将如何在其领域产生更广泛的影响。再次强调，本办公室对国家级重要性的评估并不侧重于某一领域或职业整体的重要性，而是“侧重于外籍国民拟从事的具体事业”。Id. at 889。

申请人主张其拟从事的事业将产生重大经济影响，因为她将提升物理治疗行业所提供的服务质量，该行业规模达340亿美元。J-A-还主张，申请人的拟从事事业具有雇用美国工人的重大潜力，并具有其他实质性积极经济影响，因为物理治疗行业在2021年的估值为33.0亿美元。然而，申请人表示她将在家庭护理或医院工作，并未表明她会雇用任何其他个人。J-A-也未讨论，且申请人也未提交证据表明，申请人的拟从事事业的任何财务计划或预测显示其工作将产生如Dhanasar案所设想的国家重要性层面的其他实质性经济影响。参见同上，第890页（讨论实质性经济影响）。

在Dhanasar中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家级重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，申请人未能证明其拟从事事业将充分超越其个别患者，以与国家级重要性相称的水平更广泛地影响物理治疗领域。

尽管相关证据确立了申请人拟从事事业的实质价值，但并未证明申请人拟从事事业将具有雇用

2 本办公室使用首字母缩写以保护所提及个人的隐私。

美国工人的重大潜力、其他重大积极经济影响、该领域内的国家甚至全球影响，或表明国家级重要性的其他更广泛影响。

B. Dhanasar的其余要件

申请人未能证明其具体拟议事业具有国家重要性，因此不符合Dhanasar框架的第一项要件。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对其是否符合Dhanasar框架第二项和第三项要件的裁定。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和行政机关无须对作出裁决所不需要的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，且不符合Dhanasar分析框架的第一项要件。因此，她未能证明其有资格或作为自由裁量事项在符合国家利益的情况下值得豁免职位邀请要求。

裁定：上诉被驳回。