JUL142023_05B5203 · 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：26581396 日期：WL. 14, 2023

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。移民与国籍法（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准对所需工作邀请、进而对劳工证的豁免。

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的事业将具有国家重要性、其处于推进该事业的有利地位，或从酌情角度而言豁免工作邀请要求将有利于美国。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予以重新审查。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。

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 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才能的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。该法第203(b)(2)条。

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 (AAO 2016) 指出，在确立EB-2资格后，USCIS可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值与国家重要性；(2) 该非公民处于推进拟议事业的有利地位；且 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。

II. 分析

申请人寻求继续在美国为一支职业足球队担任物理治疗师。审理主任认定申请人符合高级学位专业人士资格，但不符合Dhanasar检验的任何一项要件。在上诉中，申请人提交书面论证意见，主张审理主任未能适当考虑所提供的证据。经审查，虽然申请人的事业具有实质价值，但记录未能证明其将具有国家重要性。

在 underlying 申请及上诉中，申请人强调物理治疗作为一个领域的重要性以及美国对更多物理治疗师的需求。然而，在判断拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题并非申请人将从业的行业或职业的重要性，而是该拟议事业的具体影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-890。例如，若某项事业在某一特定领域内具有国家或全球影响，例如因医学进步或制造工艺改进而产生的影响，则该事业可能符合条件。Id.；一般参见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), http://www.uscis.gov/policy-manual。

在本案中，虽然申请人称其工作已经并将继续对物理治疗领域产生影响，但其未提供充分文件支持这些主张。本办公室认可来自[已隐去]的信函，其中称申请人是巴西最早使用等速肌力测试仪的物理治疗师之一，且申请人制定的方案随后被“其他物理治疗师和俱乐部”采用。申请中还包括申请人的陈述，称其是“专家之一”，与一所大学合作，“监测这些设备的使用和性能，并就设备运行期间发现的问题提供信息”，且该“研究促成了对等速肌力测试仪的新设计方案，以解决所提及的问题”，该方案于2013年在巴西的一次会议上展示。本办公室还认可来自[已隐去]的一封[已隐去]电医疗设备公司的信函，其中称申请人自2015年以来一直“合作并提供我们产品的数据”，其提供的信息有助于改进这些产品，且该公司未来将继续与其合作。

从所提供的证据中无法明显看出，申请人拟为一支职业足球队担任物理治疗师的工作本身将如何在全国层面影响物理治疗领域。虽然申请人早期使用等速肌力测试仪的工作可能影响了其巴西同行，但此事发生在10多年前，且涉及与大学研究人员的合作。没有迹象表明其将在美国进行此类合作，且申请人未充分说明其将测试哪些设备或方案、这些设备或方案有助于治疗哪些损伤或疾病，或如其在陈述中所称，该工作如何可适用于公众。此外，无法明显看出还有多少其他物理治疗师也向[已隐去]提供测试数据，或申请人为一支职业足球队所做的工作本身将在多大程度上影响该公司的产品。这不足以证明申请人的工作在其领域将具有何种具体的国家或全球影响。

申请人还称其将通过指导其雇主聘用的实习生和受训人员以及在会议上发言来影响其领域。然而，虽然教授物理治疗是一项具有

实质价值的活动，但记录未能证明申请人的教学具体将如何以达到国家重要性程度的方式影响其领域。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893（指出教授科学具有实质价值，但若无证据表明这些活动将更广泛地影响科学教育领域，则不能认定其具有国家重要性）。最后，从所提供的证据中无法明显看出申请人将有多大比例的时间用于会议和教学，而非其作为执业物理治疗师的常规职责。基于上述理由，申请人未能证明其事业具有影响物理治疗领域的重大潜力。

记录中包含大量关于美国物理治疗师短缺的材料，包括关于劳工部（DOL）将物理治疗师指定为Schedule A职业的通知，表明没有足够的美国工人能够、愿意、合格且可用来填补物理治疗师职位。20 C.F.R. § § 656.5, 656.25。一般参见 6 USCIS Policy Manual, supra at E.7(C)。然而，证据未能证明申请人的事业本身将如何解决物理治疗师短缺问题或在全国层面对其产生影响。指导和教育该领域的其他工人并不会以达到国家重要性的程度加快其受训速度。

此外，Schedule A指定通过豁免物理治疗师的申请雇主接受劳动力市场测试并向DOL申请永久劳工证的要求，来应对物理治疗师短缺问题。20 C.F.R. § 656.25。这并非对工作邀请要求的豁免，也不支持认定在Schedule A职业中工作在国家利益豁免语境下本身即具有国家重要性。此外，如上所述，判断国家重要性的控制性因素并非某一职业或行业的重要性，而是拟议事业本身的实际潜在影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

类似的关切也适用于申请人关于其事业潜在经济影响的主张。一项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的事业，尤其是在经济萧条地区，可被视为具有国家重要性。Id. 然而，申请人的主张集中于职业足球和物理治疗作为行业以及其雇主整体的经济影响，而非其拟议事业本身的具体影响。申请人从事物理治疗将仅直接惠及少数个体患者。这不能证明申请人作为一支职业足球大联盟球队物理治疗师的个人工作将具有达到国家重要性程度的经济影响。Id.

我们认可申请人曾有在精英足球队和运动员处工作的经历，以及其客户和同事出具的推荐信，这些推荐信高度评价其能力。然而，申请人的经验和资历涉及Dhanasar检验标准的第二项要件，即申请人推进拟议事业的能力。这些并未证明该事业本身具有为物理治疗领域进步作出贡献或增强社会福利的重大潜力。参见generally 6 USCIS Policy Manual, supra at F.5(D)(1)。申请人未证明其拟议事业具有国家重要性。

由于申请人未根据Dhanasar检验标准的第一项要件确立其资格，我们无需处理其在另外两项要件下的资格，并在此予以保留。参见 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 ”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。申请仍予驳回。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定其未确立有资格或经裁量本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。