JUL212023_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

案由：26953566 日期：WL. 21, 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。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求进行国家利益豁免。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）可授予此项对所需工作邀请、并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，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但她未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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重新审理。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审理，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的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人表明：

[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）。

- 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
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。因此，上诉中待裁定的剩余问题是申请人是否已证明对工作邀请要求、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。

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

最初，申请人声称她打算继续在美国担任物理治疗师，并指出其专长在于手法治疗、功能性运动障碍的构建、骨科疾病的康复，以及骨科、老年医学和神经病学领域的居家护理。她提交了一份专业计划，将其拟议事业描述如下：

我打算继续作为物理治疗师开展活动，运用我在各项目和课程中获得的所有知识，以及我的专业经验，这些已相当程度地促进了我以高效方式成功开展工作，保证最佳效果。我还打算根据该领域不断变化的需求参加新课程以提高我的表现，并参加为在美国验证我的资历所需的课程。

在美利坚合众国，我将引入我的创新方法以改善美国人民的生活。我还打算使用同样的方法帮助患者改变其久坐不动的生活方式，过上更健康的生活。我还将运用我在居家护理、骨科、老年医学和神经病学方面的知识，使过渡更顺利，并为患者提供所需的治疗。通过我的课程证书和丰富经验，我完全有资格引入必要的最佳治疗，并培训该领域的其他美国专业人士。

此外，我将帮助美国患者尽快重返其职业工作场所并履行日常职责，从而直接促进更多在经济和职业上活跃的公民以及更少因残疾而退休的人员的存在。通过制定个性化的患者护理计划并应用

适当的技术，我确信我将更高效地有效恢复美国公民的健康和福祉。

她最后表示，她最终打算开设一家物理治疗和普拉提诊所，以帮助那些倾向于在家庭环境之外接受护理的美国患者。

关于其事业的潜在影响，她声称其拟议事业将通过以下方式对美国产生积极影响：

- 改善美国人民的生活
- 帮助美国患者改变其久坐不动的生活方式，过上更健康的生活
- 培训该领域的其他美国专业人士
- 改善呼吸、活动能力和疼痛缓解
- 预防或限制受伤或疾病患者的永久性身体残疾
- 恢复、维持和促进整体体能和健康
- 促进康复
- 应对预防性举措
- 直接促进更多在经济和职业上活跃的公民以及更少因残疾而退休的人员的存在

申请人还以一封意见书、行业文章和报告以及支持信函支持记录。

在补件通知（RFE）中，审理主任告知申请人，她未提交充分证据证明其拟议事业具有国家重要性。审理主任注意到已提交的证据，但指出申请人的拟议事业是向“一家或多家公司提供一般化服务，使这些公司及其客户受益”，而此类事业不足以证明其将具有更广泛的影响，即在显著潜力上雇用美国工人或产生其他重大积极经济影响。因此，审理主任要求提供可证明具体拟议事业具有所要求的国家重要性的额外证据。

针对审理主任的补件通知，申请人提交了一份新的专业计划，其中重述了先前陈述的许多目标。具体而言，她表示打算“将[她]在创伤骨科、老年、水疗和儿科运动物理治疗方面的丰富经验提供给美国公民，通过预防伤害和疼痛、促进康复、保持患者功能，使人们能够享受良好的生活质量，从而使其受益。”尽管她最初表示打算开设自己的诊所，但其新的专业计划未再提及此主张。

申请人还提交了一封新的意见书以及额外的推荐信以支持其资格。

在否决申请时，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但记录中缺乏充分证据证明申请人的工作将在与国家级重要性相一致的水平上影响区域或全国人口。审理主任

认定申请人未证明其拟议美国就业的益处将超出其患者范围，影响其领域或更广泛的美国。审理主任进一步认定，记录未满足 Dhanasar 第二和第三项要件，如所要求。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为她将利用其专业和陈述技能传播知识。她进一步表示，其拟议作为物理治疗师工作的事业将“ 广泛增进社会福利或社会丰富 ”。最后，她讨论并提供了关于美国阿片类药物危机的统计数据，并声称其拟议事业将提供阿片类药物的替代方案作为疼痛管理。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注的是“ 该[非公民]拟从事的具体事业 ”。见同上第889页。Dhanasar提供了可能具有国家重要性（如第一要件所要求）的事业的示例，包括“ 在某一特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 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，特别是在经济萧条地区 ”。同上第889-90页。

我们注意到，申请人提交了关于物理治疗领域、预期行业增长和治疗趋势以及行业内物理治疗师短缺的概括性出版物、报告和文章。尽管这些文件表明申请人拟从事的物理治疗师工作具有实质价值，但在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。2 见同上第889页。此外，即使申请人能够证明美国存在物理治疗师短缺，美国劳工部通过劳工证程序解决合格工人短缺问题。因此，仅凭短缺本身并不能证明豁免劳工证要求将使美国受益。而且，所提交的文件均未证明在医疗机构担任物理治疗师（即拟从事的事业）所带来的益处将以可被视为具有国家重要性的方式超出其患者和雇主之外。

虽然物理治疗职业可能具有国家重要性，但申请人并未证明其具体提案能够推动该领域的进步。她提供了一封巴西患者的信函，该患者称其患有慢性下背痛并被转介给申请人接受治疗。该患者表示，在与其他提供者多次就诊未果后，申请人使用包括电疗和热疗在内的新程序治疗其持续性疼痛，“ 对其健康和生活质量做出了显著贡献 ”。然而，申请人并未具体指明此类“ 新程序 ”，也未表明她将把这些程序引入美国。因此，记录并未

2 此处的问题不是物理治疗作为有效治疗和疼痛管理手段的价值，而是申请人作为物理治疗师的具体拟议事业是否达到国家重要性的水平。

证明其拟议的美国事业具有推动物理治疗领域发展的重大潜力。
记录中包含来自I I研究所解剖学教授和I !大学健康与运动科学教授的专家意见函，二者均认为申请人的拟议工作具有国家重要性。但两位教授并未将其结论建立在申请人具体事业的国 家重要性之上。尽管他们陈述了申请人的职业经历和成就，但其结论源于物理治疗职业的重要性——特别是相对于美国快速老龄化的人口而言。因此，这些信函并未确立申请人具体拟议美国工作的国家重要性。见Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)（裁定移民局可以拒绝与其他信息相冲突或“ 在任何方面存疑 ”的专家意见，或给予其较低的证据权重）。

申请人还提交了多封来自巴西物理治疗师的支持信，以及一封来自经常将患者转介给申请人治疗的巴西医生的信函。所有写信人均赞扬申请人的技能和能力。她的物理治疗师同事赞扬了她的许多个人特质和成就记录，但未解释其成就影响的本质。此外，医生的信函将申请人对某一特定患者的治疗描述为成功，从而促成了大量后续转介，但未详细说明对该患者的治疗如何影响或影响了其他物理治疗师，或以其他方式使申请人超越其同行。

申请人填补现有医疗机构中空缺物理治疗师职位的提案似乎有利于其潜在雇主以及她可能提供护理的客户或患者。然而，记录并未确立作为一名在单一医疗机构工作的物理治疗师诊断和治疗数量未指明的个体患者如何可能具有“ 在某一特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”或更广泛的影响，例如“ 具有雇用美国工人的重大潜力或……其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889-90页。此外，记录并未确立在可能雇用申请人的医疗机构教育其他工人的拟议事业如何可能具有在某一特定领域内的国家甚至全球影响、更广泛的影响或其他重大积极经济影响。见同上。由于记录未确立申请人的事业如何可能具有在某一特定领域内的国家甚至全球影响、更广泛的影响或其他重大积极经济影响，因此未确立拟议事业具有国家重要性。见同上。

最后，申请人在整个记录中对其学术和先前就业经历的依赖是不当的。尽管个人的学术和先前就业经历对Dhanasar第二要件——个人是否处于有利地位以推进拟议事业——具有实质意义，但它们对Dhanasar第一要件无关紧要，该要件涉及预期事业是否同时具有实质价值和国家重要性。见同上第888-91页。

总之，申请人未能确立拟议事业具有Dhanasar第一要件所要求的国家重要性；因此，她不符合国家利益豁免的资格。我们

保留我们对记录是否确立拟议事业具有实质价值（同为Dhanasar第一要件所要求）以及记录是否满足Dhanasar第二或第三要件的意见。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决对结果而言并非必要的问题作出认定”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

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确立资格，或在自由裁量权范围内以其他方式不应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。