JUL302024_04B5203 · 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：31720775 日期：2024年7月30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，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。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，认定记录未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。现根据8 C.F.R. § 103.3，本事项提交本办公室进行上诉审查。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo'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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的高级学位专业人士或个人。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得裁量性地豁免工作要求，即符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和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框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[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授予或否决国家利益豁免的决定属于裁量性质）。

- 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，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

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，但她未能证明其拟议事业具有国家重要性，而这是根据Dhanasar框架确立国家利益豁免资格所要求的。基于下述理由，本办公室认定申请人未满足Dhanasar框架的第一项要件，并将据此驳回上诉。[2]

在上诉中，申请人主张审理主任“施加了超出法规规定的新颖实体和证据要求”。除法律另有规定不同标准外，“优势证据”是管辖移民福利申请的标准。见 Chawathe, 25 I&N Dec. at 375；另见 Matter of Martinez, 21 I&N Dec. 1035, 1036 (BIA 1997)；Matter of Soo Hoo, 11 I&N Dec. 151, 152 (BIA 1965)。因此，“优势证据”是管辖国家利益豁免申请的标准。见一般 1 USCIS Policy Manual, E.4(B), https://www.uscis.gov/policy-manual。虽然申请人在上诉中主张其已提供足以证明国家利益豁免资格的证据，但她未进一步解释或指明审理主任在否决申请时适用了优势证据以外的任何要求或证明标准的任何具体情形。[3]

申请人进一步主张审理主任“未给予应有重视”某些证据，包括：其商业计划和简历、其在该领域工作的证据、推荐信以及行业报告和文章。然而，审理主任指出其决定是“对申请及所有支持证据进行审查”的结果。在整个决定中，审理主任还具体提及了申请人所指出的证据。最后，本办公室在作出对申请人上诉的决定时，已对全部记录进行了重新审查。

审理主任认定申请人未能证明其拟议事业满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要素。具体而言，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业将对物理治疗领域产生更广泛的影响，或具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式产生重大积极经济影响，从而未能确立其国家重要性。Dhanasar的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业。该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

[2] 如果申请人未满足第一项要件，该证据即足以认定申请人不符合国家利益豁免资格，本办公室无需处理第二和第三项要件。

[3] 本办公室还注意到，审理主任的证据请求（RFE）解释了申请人初次提交材料中与其国家利益豁免资格相关的缺陷和关切，并提供了一份非穷尽性的文件材料清单，申请人可提交以支持其申请。因此，审理主任在审理本申请时遵循了适用的法规和程序。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(8)。

拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人在上诉中主张，其拟从事的赴美国担任物理治疗师和企业家的工作——包括开设自己的物理治疗业务——将为美国工人创造就业机会，并对美国经济作出积极贡献。尽管任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但申请人并未证明其拟从事活动直接产生的经济活动如何达到国家重要性水平。如果一项活动“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……”，则该活动可能具有国家重要性。Id. at 890。在其商业计划中，申请人表示其拟设立的公司将在营业前五年为美国工人创造38个就业岗位并产生累计7.8百万美元的工资。然而，该商业计划未对这些预测的依据提供充分解释。此外，即使为拟从事活动的收入和就业创造预测提供了充分依据，这些数字也不能证明申请人的公司将以达到国家重要性水平的规模运营。申请人未解释其拟议的就业指标和收入如何在其业务预定运营区域之外产生影响。经重新审查，我们认定审理主任的结论——即她未证明其拟从事活动具有雇用美国工人的重大潜力或其他重大积极经济影响——并无错误。

申请人进一步主张，其拟议事业将有助于缓解全国物理治疗师短缺，并有利于促进健康，包括帮助老年人和残障人士。她在上诉中进一步声称，她的“拟议事业无疑具有国家重要性，因为商业发展专业人员在各类企业中所扮演的角色具有重大影响。”此外，申请人提交了讨论物理治疗领域在减少阿片类药物滥用和住院人数方面重要性的文章，特别是通过使用适当治疗来管理慢性疼痛。在确定拟议事业的国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、部门或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国人拟议开展的具体事业”。Dhanasar at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们“寻找更广泛的影响”，并且“一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响。”Id。尽管申请人的具体事业有可能为其客户提供有价值的服务，但她未能证明具体拟议事业将具有重大国家影响或超出其公司所服务的个体患者产生更广泛影响。申请人也未能证明其拟议事业将如所称显著减少物理治疗领域的全国劳动力短缺。此外，合格工人短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。虽然我们承认医疗保健和物理治疗领域的重要性，但我们认为审理主任的结论并无错误，即申请人未能证明其拟议事业将对整个物理治疗领域产生更广泛影响以确立其国家重要性。See Dhanasar at 893（认定申请人未能证明拟议活动将更广泛地影响该领域以达到国家重要性的水平）。

因此，我们认为记录未能证明申请人拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，且申请人未能证明其符合国家利益豁免资格。由于认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关Dhanasar框架下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能证明其符合资格或另行在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。