JUL312024_06B5203 · 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：32372119 日期：2024年7月31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和企业家，寻求以拥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，即国家利益豁免。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，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。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)。本办公室对此事项中的问题重新审查（de novo）。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

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（exceptional ability）的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。但是，如果该专业通常要求博士学位，则非公民必须拥有美国博士学位或外国同等学位。同上。

一旦申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，其随后必须证明其值得“ 在国家利益 ”下对工作邀请要求行使自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 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
- 总体权衡，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高级学位专业人士的资格，但未能依据 Dhanasar 框架确立国家利益豁免的资格。基于下述理由，本办公室同意申请人未满足 Dhanasar 框架，并将驳回上诉。

Dhanasar 第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。本办公室同意审理主任的结论，即申请人拟议的事业——旨在为美国患者提供物理治疗和康复服务——具有实质价值。然而，记录未能证明该事业达到 Dhanasar 所设想的国家重要性水平。

记录显示，申请人打算在佛罗里达州经营一家物理治疗服务公司，主要将其服务营销给为老年患者提供的居家护理服务，以在患者家中舒适的环境下满足其医疗保健需求。申请人解释称，居家医疗保健提供者可协助洗澡、梳洗、穿衣和行动需求等任务，或可协助给药、物理治疗或执行基本医疗任务。

为支持其事业，记录中包含除其他文件外的个人陈述、简历、商业计划和专家意见书。申请人还提供了讨论美国物理治疗领域的文章和行业报告，包括物理治疗师预期劳动力短缺的内容，以及详述移民和企业家对美国经济之经济重要性的文章。[2]

审理主任认定，记录未能证明申请人事业的国家重要性，因为其未显示该事业将在该领域产生超越向潜在患者提供直接利益之外的更广泛影响，或否则产生可达到国家重要性水平的经济利益。

[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自由裁量）。

[2] 本办公室未逐一讨论记录中所含的每一项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

在上诉中，申请人含糊地主张审理主任未适用正确的举证责任标准，且未能适当考虑证明其在该领域资历和经验的证据。申请人还强调所提供的行业报告，并主张这些报告因其领域内专业人员短缺而证明其事业的国家重要性，同时重申先前在商业计划中提交的信息，并主张该信息显示其拟议事业的潜在影响。申请人未直接回应审理主任关于其事业前瞻性影响有限的结论，而仅坚持认为记录中的证据足以证明其满足 Dhanasar 框架下的全部三项要件。

本程序的证明标准为优势证据，即申请人必须证明其所主张的事项“ 更可能为真 ”或“ 很可能为真 ”。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下满足举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。经对记录重新审查，本办公室同意审理主任对证据的评估，并认定其未能以优势证据证明申请人拟议在佛罗里达州设立一家提供专门居家医疗保健的公司这一事业具有 Dhanasar 框架所设想的国家重要性。

在 Dhanasar 中，本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar at 889。因此，本办公室“ 寻找更广泛的影响 ”，并指出“ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为其在一特定领域内具有国家甚至全球影响 ”。同上。本办公室还指出，“ 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，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上 at 890。

在上诉中，申请人重申先前讨论的相同论点，并主张其事业具有国家重要性，因为其将提供服务，大幅促进物理治疗服务的改善和美国民众获得医疗保健的机会，进而带来就业创造和税收收入，对美国民众和医疗保健行业产生积极影响。申请人还主张其事业将增强医疗保健可及性、侧重预防性护理、帮助减少长期医疗保健支出，并为老龄化的美国民众提供医疗保健服务。然而，申请人未提供充分证据证明其事业将直接导致该领域的更广泛影响，或对这些努力提供超越其潜在患者利益的充分贡献。未指明该领域具体影响的笼统结论性陈述证明价值甚微。见 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审理中无需采信结论性主张）。本办公室认可提供物理治疗服务的整体价值；然而，证据未能充分证明申请人的具体事业将对其所服务的组织和客户之外产生影响，或证明其拟议工作否则将对医疗保健行业或倡议产生更广泛影响。例如，记录未能证明申请人有计划引入可能传播给他人或被他人采用的新颖方法或医学进步

在其领域或行业中运营，或以其他方式阐明他将如何为美国物理治疗服务的研究与开发作出贡献。

同样，申请人依赖物理治疗领域的重要性、美国物理治疗师的短缺，以及创业和商业发展总体上带来的益处，来主张其事业具有国家重要性，这一依赖是错误的。申请人主张，行业报告和文章证明了其事业的国家重要性。然而，如前所述，在评估国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。同上。行业报告和文章并未讨论申请人的事业，也未证明向其患者提供的益处将如何对该领域产生更广泛的影响。

此外，尽管申请人称其事业将解决其领域专业人员短缺的问题，但他并未解释其作为物理治疗师的就业将如何影响这一短缺。劳工部（DOL）已通过在其20 C.F.R. § 656.15法规下将物理治疗师指定为A类职业，来应对物理治疗师短缺问题，该规定允许美国雇主为非公民工人提出申请，而无需在提交永久劳工证之前首先遵循测试劳动力市场的监管步骤。参见20 C.F.R. § 656.17。值得注意的是，根据A类职业提交永久劳工证要求有美国雇主的工作邀请，因为所认可的受益对象是雇主，而不一定是更广泛的美国利益。因此，仅声称专业人员短缺不足以确立事业的国家重要性。

最后，我们也同意审理主任的意见，即申请人未能确立该事业将具有“雇用美国工人的重大潜力”，或达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”的水平。同上，第890页。商业计划书称，到运营第五年，公司打算雇用32名员工，年度工资总额为1.6百万美元，年度总销售额为2.9百万美元。然而值得注意的是，商业计划书未对这些预测的依据提供充分解释。而且，即使该事业的收入和创造就业预测得到了适当解释并有证据支持，它们也不能确立该事业将以上升到国家重要性水平的规模运营，因为申请人未解释这些拟议的就业数字和收入将如何影响预期运营地区。

申请人未能确立拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性；因此，他不符合国家利益豁免的资格。我们认可申请人在上诉中关于Dhanasar第二项和第三项要件的论点，但既然认定证据未能确立申请人在国家重要性方面的资格，我们对记录是否确立其余Dhanasar要件保留意见。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。因此，申请人未能表明符合国家利益豁免的资格，我们将作为裁量事项驳回上诉。

裁定：上诉被驳回。