JUN142024_02B5203 · 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：31260851 日期：2024年6月14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。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免该EB-2移民分类所附带的职位邀请要求。见本法第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）可授予此项对所需职位邀请、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驳回了申请。审理主任认定申请人未能证明她符合国家利益而应获得对职位邀请要求的自由裁量豁免。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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须证明其符合对职位邀请要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免的资格。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“ 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，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
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人提议通过在美国建立健康与保健诊所企业，继续在物理治疗领域工作。

审理主任的决定未表明申请人是否已确立其符合基础EB-2移民分类的资格。经重新审查，申请人已证明其符合作为高级学位专业人士的基础分类资格。2

上诉中的问题是申请人是否有资格或以其他方式符合豁免该分类职位邀请要求的条件。审理主任认定申请人未能证明豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。审理主任认定，虽然申请人证明了拟议事业具有实质价值，但她未能证明拟议事业具有国家重要性，而这是Dhanasar分析框架第一项要件所要求的。审理主任进一步认定，申请人未能证明她处于有利地位以开展该事业（Dhanasar第二项要件），也未能证明权衡之下豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证将有利于美国（Dhanasar第三项要件）。经重新审查，申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。3

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于申请人拟议开展的具体事业。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。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟议开展的具体事业 ”。同上。

申请人提议建立一家健康与保健诊所企业，她将担任其首席物理治疗官和诊所经理。如商业计划所述，申请人及其他个人计划将企业总部设在佛罗里达州I I一个历史上利用不足的商业社区，并计划扩展至利用不足的商业社区

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）的行列，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。
2 为证明其为高级学位专业人士，申请人提交了其文凭、学业成绩单、学历评估和雇佣信函。记录显示她持有相当于美国学士学位的外国学位，其后在其专业领域拥有超过五年的逐步晋升经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。
3 尽管本办公室可能不会讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

至其第五年。该企业将专注于预防保健和社区健康，提供一系列治疗以最大化康复并增强身体健康。商业计划说明，该企业将有利于患者健康、降低医疗成本、提高劳动人口的生产力、提升老年人口的生活质量、缓解物理治疗师的短缺、创造就业，并有助于工人的可支配收入。本办公室同意审理主任的意见，即申请人的拟议事业具有实质价值。

尽管申请人的拟议事业具有实质价值，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业有潜力超越其企业及其客户，对更广泛领域产生影响。审理主任进一步认定，申请人未能证明其事业具有雇用美国工人的重大潜力或提供实质性的积极经济效应。因此，审理主任认定申请人未能证明其事业具有国家重要性，未满足Dhanasar框架的第一项要件。经重新审查，如下文所述，申请人未能证明其拟议事业满足Dhanasar第一项要件的国家重要性要素。

在上诉中，申请人主张审理主任“未适用适当的举证标准……，而是施加了更严格的标准，并错误地适用了法律……”（强调省略）。申请人进一步主张，审理主任“未给予应有重视”所提交的证据，特别是概述其经验的申请人简历；描述其资历及她可能为美国提供的预期利益的商业计划；推荐信；以及显示拟议事业的国家重要性和其领域专业人员短缺的行业报告和文章。

本程序中的举证标准是优势证据，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. 第375-76页。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，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)。在此，经对记录的重新审查，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡了证据，以优势证据标准评估申请人的资格。

申请人在上诉中强调其专业经验，主张“[她]的创新方法和治疗方案有潜力对全国物理治疗标准产生重大影响。”她援引推荐信，主张此类关于她过往工作的证言显示其拟议事业的国家范围和重要性。她主张其“长期愿景包括开发新的治疗方法及合作研究，这可能对[美国]的物理治疗实践产生重大影响。”然而，申请人未解释或提供证据表明她打算如何开发和研究人员新的治疗方法，或她的事业将如何不同于物理治疗师通常从事的工作。

相反，申请人依赖其同事的推荐信来表明她在物理治疗领域的过往工作已使其先前客户和行业受益。推荐

这些信件通过描述申请人针对个人客户的成功治疗结果以及她对更新专业技能的投入，证明申请人的技术知识。我们认可申请人为其前雇主和客户提供了有价值的物理治疗服务，但申请人未基于这些推荐信提供充分的信息和证据，以证明其关于提供将影响该领域的新创新治疗方法或研究的主张。虽然申请人的前雇主和同事普遍证明申请人对客户的奉献以及改善其健康的投入，但这些信件的内容涉及Dhanasar框架的第二项要件，而非论述申请人拟议事业的国家重要性。Dhanasar框架的第二项要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是，申请人拟议开展的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。为评估申请人拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。Id. at 889。

在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响该领域。Id. at 893。同样，记录未证明申请人拟议事业将如Dhanasar所设想的那样实质性惠及物理治疗领域：“ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它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。 ”Id. 证据未表明申请人的健康与保健诊所业务将更广泛地影响物理治疗领域。

申请人进一步主张，其拟议事业具有国家重要性，理由是其业务缓解美国物理治疗师短缺及其潜在的经济和健康效益。申请人的陈述解释说，美国个人一直使用阿片类药物管理疼痛，这些药物掩盖疼痛而非治疗其病因。申请人称，通过建立一家专注于疼痛管理和治疗的物理治疗业务，她的工作将有助于缓解医疗专业人员短缺并支持替代阿片类药物的疼痛管理疗法，从而在其领域产生更广泛的影响。她主张，报告和文章显示了物理治疗师的重要性以及合格物理治疗师日益增长的需求和短缺。

虽然我们认可物理治疗师短缺证明了拟议事业的实质性价值，但在Dhanasar框架下，这并不使拟议事业具有国家重要性，因为其本身并未确立拟议事业在该领域的影响。美国劳工部通过劳工证程序直接处理此类合格工人短缺问题。此处的问题是，申请人是否已证明其拟议事业将如何影响全国物理治疗就业水平或更广泛的美国经济，以符合国家重要性。然而，记录未证明申请人的拟议事业将如何解决合格物理治疗师短缺问题。

记录包括与物理治疗重要性、联邦医疗保险报销上限可能制约物理治疗行业增长、缓解物理治疗工人短缺的策略以及移民企业家和

工人对美国经济的重要性相关的行业报告和文章。我们认可物理治疗领域及相关职业的重要性，以及已成为成功企业家的移民所作的重大贡献；然而，仅仅在物理治疗领域工作或创办健康与保健诊所业务不足以确立拟议事业的国家重要性。我们不关注某一行业的重要性或对某一行业工人的需求，而是关注“外籍国民拟议开展的具体事业”。Id. 在Dhanasar案中，我们指出“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，并且“一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。”Id. 我们还指出，“一项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。”Id. at 890。所提交的行业报告和文章未讨论具体归因于申请人拟议事业的任何预计美国经济影响或就业创造。

申请人的陈述和商业计划表明，其拟议事业基于对佛罗里达州未充分利用的商业区域及美国的潜在经济和健康效益而具有国家重要性。申请人称，其业务的治疗将有益于客户的健康并提升老年人口的生活质量，这将使未充分利用的商业社区对退休人员更具吸引力，并导致社区支出增加。她还主张，其业务将通过专注于预防性护理和康复来降低医疗成本；通过帮助劳动人口从伤病中恢复和减轻疼痛来提高其生产力；在这些未充分利用的商业社区为美国工人创造就业；提高工人的工资和可支配收入；帮助当地社区吸引外国投资到该地区；并产生美国及地方税收。商业计划还说明了申请人在该业务中的经验和投资；业务的拟设地点和扩张计划；其产品和服务；物理治疗行业预期增长的市场概览；以及业务的预计营销策略、人员配置和财务计算。

然而，申请人未充分记录潜在预期影响，包括所主张的对美国及其拟服务区域的经济和健康效益。某一行业的增长和重要性不足以满足Dhanasar框架下的国家重要性要求。申请人未提供独立的、客观的佐证证据来支持其主张，即其业务活动将为未充分利用的佛罗里达商业社区或美国提供实质性经济和健康效益。仅凭陈述和主张不足以证明其事业有潜力为未充分利用的商业社区和美国提供经济和健康效益。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，若无充分的书面证据证明其作为健康与保健诊所业务的共同所有人、首席物理治疗官和诊所经理的拟议工作职责将更广泛地影响物理治疗领域，而非仅惠及其业务和客户，申请人未以优势证据证明其拟议事业具有国家重要性。

例如，商业计划预计该企业在五年内将雇用43名员工，支付超过5.4美元的工资，并产生490000美元的收入税。然而，记录未充分详述其财务和人员配置预测的依据，也未充分解释这些

预测将会实现。申请人未提供佐证证据，证明其企业未来的员工规模和业务活动将为美国及其所服务的社区带来实质性经济利益。尽管申请人表达了为美国及其未充分利用的商业领域作出贡献的意愿，但她未能以具体、有证明力的证据确立其事业有潜力在其领域产生更广泛影响、有显著潜力雇用美国工人，或在佛罗里达州或美国经济上未充分利用的商业领域产生其他实质性积极经济影响。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See id. 即使我们假定申请人所称的一切都会发生，记录中仍缺乏证据表明，在五年期间创造43个就业岗位、支付超过$5.4 million的工资以及产生$490,000的所得税达到国家重要性水平。

为进一步支持其事业的国家重要性，申请人提交了一份来自_____护理系一位教授的意见。该意见称申请人的工作"属于具有实质价值和重要性的领域"，并描述了物理治疗师对美国医疗行业的重要性、向老龄人口提供居家物理治疗服务的便利性和必要性，以及物理治疗行业的预期增长。然而，该意见侧重于对物理治疗师的需求以及申请人的经验如何使其有能力在美国提供物理治疗服务，而非申请人具体事业在物理治疗领域具有潜在影响。提交专家支持信并非资格认定的推定证据。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)；另见 Matter of D-R, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证言可因相关性、可靠性及整体证明价值而被赋予不同的权重）。称申请人的工作将支持一个合格专业人员短缺的重要行业，不足以满足Dhanasar框架下的"国家重要性"要求。

基于上述，申请人未能证明其拟议事业具有超越其自身业务及其未来客户、以与国家重要性相称的水平影响该领域或任何其他行业或更广泛地影响美国经济的潜力。除一般性主张外，她未能证明其作为拟议健康与保健诊所业务的共同所有人、首席物理治疗官和诊所经理拟从事的工作提供了所声称的、有助于其行业进步的创新，或对其领域具有更广泛的影响。申请人所声称的经济和健康利益取决于众多因素，且申请人未能就其拟议工作与所声称的潜在经济和健康利益之间提供充分直接的证据关联。

III. 结论

由于申请人未能如Dhanasar先例决定第一要件所要求的那样确立其拟议事业的国家重要性，她未能证明其作为自由裁量事项有资格获得国家利益豁免。所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，因此我们拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar框架下第二和第三要件的资格及上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出"法院和机构无须对作出裁决并非达成其结果所必需的问题作出认定"）；另见 Matter of

L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

7