JUN152022_01B5203 · 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：20800833 日期：2022年6月15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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名物理治疗师，寻求作为持有高等学位的专业人士类别的第二优先移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求给予国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）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，认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士类别的资格，但申请人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。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

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，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即属于持有高等学位的专业人士或其同等学历者，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及国家经济、

文化或教育利益，或美国福利，且其在美国的科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求者。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长可在其认为符合国家利益时，豁免(A)项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

尽管该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于该非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该非公民。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该非公民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Dep't of Transp., 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。

表明权衡之下，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士类别的资格。审理主任还认定申请人已证明拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性，符合Dhanasar第一项要件的要求。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。然而，审理主任认定记录未满足Dhanasar第二项和第三项要件。参见id. at 888-91。

尽管记录证明拟从事的事业具有实质性价值，但基于下文所述理由，我们认定其未证明拟从事的事业具有第一项Dhanasar要件所要求的国家重要性。参见id. at 889-90。最初，申请人将该事业描述为“ 继续运用我在[物]理[治]疗领域的专长和知识 ”的计划。申请人进一步阐述称，她“ 在美国的职业计划是与一家医疗保健机构合作，为患者提供专家建议和治疗。 ”申请人还表示：

我的具体事业将可能通过以下方式影响美国：

- 填补因物理治疗师需求量大但合格物理治疗师缺乏而空缺的[物]理治疗师/[物]理[治]疗师职位；
- 为患者提供正确的诊断；
- 就正确技术和治疗方法对其他物理治疗师/理疗师进行教育；
- 监督和管理其他治疗师、助理及其他参与诊断和康复过程的人员；

经济效益

- 优化患有疾病和损伤的患者的生活；
- 减少患者住院时间；
- 通过个性化治疗提高患有不同疾病和损伤的患者的生活质量，使其能够参与社区活动；

社会效益

- 改善患者的舒适度和健康；
- 尽量减少辅助器具的使用和依赖；
- 通过治疗提高患者的整体士气和活动能力。

在证据请求（RFE）中，审理主任告知申请人，相关内容为，初始证据“ 未证明她拟为[原文如此]从事的工作具有超出其预期

2 参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91，了解这三项要件的详细阐述。

雇主及其客户的影响，且达到足以确立其[原文如此]事业国家重要性的程度。”该RFE寻求的证据包括证明拟从事的事业具有国家重要性的证据。在回应RFE时，申请人补充了其对拟从事事业的陈述：“我在美国的职业计划是支持医院、门诊诊所、医疗组织的物理治疗需求，最重要的是，支持患者。”除重申上文所引初始要点列表中的主题外，申请人在回应RFE时还补充称，她“治疗的患者也将能够重新融入社会，从而为美国经济做出贡献。”

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们聚焦于“外国国民拟从事的具体事业”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业示例，即“在某一特定领域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实质性积极经济效应，尤其是在经济萧条地区”。Id. at 889-90。

拟议的“与医疗机构合作，为患者提供专家建议和治疗”的工作将惠及未指明的雇主——无论是医院、门诊诊所还是其他医疗组织——以及该医疗机构中申请人的患者。该工作还可能惠及申请人在该医疗机构培训的其他物理治疗师以及这些治疗师的患者。然而，记录并未证明该工作如何达到“在某一特定领域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带来的影响”的水平，也未证明该工作具有更广泛的影响，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，尤其是在经济萧条地区”。Id. at 889-90。记录未证明申请人受雇于医疗机构的计划会创造雇用其他美国工人的重大潜力或其他重大积极经济影响，而且即使有，申请人也未指明其预期的工作场所，也未证明该工作场所是否位于经济萧条地区。See id.

申请人对其资格和以往职业成就的论述涉及Dhanasar第二项要件，即她是否处于有利地位以推进拟议工作，而非第一项要件，即拟议工作是否同时具有实质价值和国家级重要性。See id. at 888-90。反过来，申请人关于物理治疗师一般作用的论述以及关于医疗行业总体趋势的论述，并未涉及“外国人拟从事的具体工作”以及该工作如何可能具有国家级重要性。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。基于上述，我们撤回审理主任关于记录已证明拟议工作具有国家级重要性的结论。

总之，申请人未证明拟议工作具有Dhanasar第一项要件所要求的国家级重要性，因此她不符合国家利益豁免的资格。此外，正如审理主任所结论的，记录未证明申请人处于有利地位以从事该工作，这是Dhanasar第二项要件所要求的。See id. at 888-91。具体而言，记录未证明在提交申请时，申请人持有在美国从事物理治疗的执照，甚至未证明她有资格参加考试以

获得此类执照。我们保留关于记录是否满足Dhanasar第三项要件的意见。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对无需裁决即可得出结论的问题作出认定 ”）；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项和第二项要件中的任何一项，我们结论认为，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格，或从自由裁量角度而言不具备获得该豁免的正当理由。

命令：上诉被驳回。