JUN242024_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：31281629 日期：2024年6月24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）

申请人是一名企业家和物理治疗师，寻求就业第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，以及对此分类所附职位要求国家利益豁免。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申请，认定记录证明申请人符合持有高级学位的专业人士资格，但记录未证明申请人作为裁量事项有资格获得国家利益豁免。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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。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，申请人必须证明其为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力。该法第203(b)(2)(A)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五年逐步提升的经验相当于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明符合基础EB-2分类资格，则必须进而证明其值得“ 在国家利益 ”下裁量豁免职位要求。该法第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）可作为裁量事项，1 在申请人证明以下内容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，豁免职位要求将有利于美国。

同上。

二、分析

A. EB-2分类

审理主任认定，申请人基于其物理治疗师学位及该专业多年经验，符合持有高级学位的专业人士EB-2分类资格。然而，由于记录未能以优势证据证明申请人作为裁量事项另有资格获得国家利益豁免，本办公室将保留对申请人EB-2分类资格问题的判断。2

B. 国家利益豁免

1. 实质价值

第一项要件，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。申请人的拟议事业是“ [t]在佛罗里达州[已隐去]地区经营一家物理治疗诊所，专门从事物理治疗评估、疼痛缓解和预防、避免手术的方法、改善活动能力和平衡、创伤、瘫痪、中风康复、事故预防和康复服务。 ”记录包括关于物理治疗益处的行业报告和文章、慢性疾病对心理健康和经济的影响、促进工作场所健康；以及关于美国物理治疗领域工人日益短缺的信息。本办公室认定申请人的拟议事业具有实质价值。

2. 国家重要性

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。审理主任认定，记录未证明申请人的拟议事业将对领域产生更广泛的影响，达到国家重要性的水平。

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裁量性质）。
2 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“ 纯粹咨询性认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人另有不合格情形时，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

在上诉中，申请人称拟议事业将成为“更广泛医疗保健领域的多方面贡献者。通过其专业服务，该诊所满足老年人的特定需求，参与降低医疗成本的紧迫任务，并间接提高工作场所生产力。”然而，本办公室认定记录未证明拟议事业将对领域产生更广泛的影响。

Dhanasar指出，拟议事业可能因其具有“在特定领域内乃至国家或全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步”而具有国家重要性。Dhanasar 26 I&N Dec. at 889。然而，在Dhanasar中，本办公室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其领域。同上 at 893。

同样，记录未证明申请人的拟议事业将影响超出申请人直接客户群的范围。例如，商业计划书称申请人将每周在网上制作视频，展示物理治疗领域的新发现和使用新技术的创新治疗方法。然而，这些发现和创新治疗方法并非申请人专有；换言之，她并非在进行原创发现和创新治疗。相反，她是在传播他人在该领域已发现或已开创的信息，且记录未证明分享公开可得信息将如何对领域产生更广泛的影响，达到国家重要性的水平。此外，她称这些视频是获取更多客户的营销工具。因此，尽管这些直接客户可能直接受益于该信息和申请人的服务，但记录未证明其影响将超出她的客户并产生更广泛的影响。此外，记录包含一封专家意见书，称申请人“[将]在其物理治疗领域工作，引入其创新方法以改善美国人民的生活。”然而，没有解释她的“创新方法”是什么，或它们将如何更广泛地改善美国人民的生活。因此，本办公室认定记录未证明申请人的拟议事业将对物理治疗领域产生更广泛的影响。

申请人强调其拟议事业将聚焦于老年人口，且美国正经历人口结构向老龄化转变，因此其拟议事业“在全国范围内及时且相关”。申请人指出记录中的证据强调人口老龄化、该人群中慢性病的普遍性，并强调物理治疗对解决该问题的重要性。尽管其拟议事业可能及时且相关，但拟议事业要具有国家重要性，必须具有更广泛的前瞻性影响。然而，如上所述，记录未证明拟议事业将对其将服务的直接客户之外产生影响。

Dhanasar指出，拟议事业若具有“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”，则可能具有国家重要性。同上 at 890。申请人主张其公司将在运营第一年雇用7名员工，到运营第五年末雇用18名员工。此外，使用行业计算方法，申请人估计其公司将带来37个间接就业岗位的创造。她称这些工作将通过纳税使经济受益，且员工将在该地区消费商品和服务，增加消费者基础。记录未证明人员配置水平足够重大，达到国家重要性的水平。此外，

记录未显示这些员工将对当地经济产生的经济影响将是重大的，或拟议事业将位于“ 经济萧条地区 ”。

申请人称，该行业存在多项政府举措，表明物理治疗行业增进社会福利。此外，专家意见书讨论了物理治疗领域的重要性，称“ 物理治疗师在当今医疗保健环境中发挥至关重要的作用，并被公认为康复与适应训练、表现提升以及预防和降低风险服务的基本提供者。 ”我们认可该行业的重要性；然而，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。Dhanasar at 889。在此，申请人不当依赖行业的重要性来确立其拟从事事业的全国重要性。在没有充分书面证据证明具体拟从事事业在行业中具有更广泛影响的情况下，申请人拟从事的事业不符合Dhanasar框架第一要件中的“ 全国重要性 ”要素。

最后，申请人主张物理治疗领域人员短缺日益加剧，并指出USCIS根据美国劳工部“ Schedule A ”将注册护士和物理治疗师指定为短缺职业。记录并未证明其拟从事的事业将影响或显著缓解所称的全国性短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。另外，根据商业计划，拟从事的事业可能创造新的物理治疗岗位。然而，美国并不缺少物理治疗岗位，而是缺少合格工人来填补这些岗位。

我们注意到，上诉中包含了新的商业计划以及额外的行业文章和报告。然而，我们不会在上诉阶段首次考虑该证据，因为其未在审理主任面前提交。See Matter ofSoriano, 19 I&N Dec. 7 64, 766 (BIA 1988)（规定如果“ 申请人在驳回前已被告知所需证据并获得合理机会在记录中提供该证据，我们不会为任何目的考虑上诉时提交的证据 ”，且“ 我们将根据首席[已隐去]面前的程序记录裁决上诉 ”）；see also Matter ofObaigbena, 19 I&N Dec. 533 (BIA 1988)。

尽管我们未逐一讨论每项证据，我们已审查并考虑了全部记录。由于申请人拟从事的工作不符合Dhanasar框架的第一要件，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所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 Bagamasbad, 429 U.S. at 25; see also Matter ofL-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件。因此，我们依据优势证据标准认定，申请人未证明其符合资格或经裁量应获国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

5