MAY082023_03B5203 · 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：25803207 日期：2023年5月8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，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此基于就业的第二优先（EB-2）分类所附带的职位offer要求给予国家利益豁免。见该法第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）可酌情批准对所需职位offer的豁免，从而豁免劳工证。见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现上诉至本办公室。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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 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，因此需要另行证明豁免职位offer要求符合国家利益。

虽然法规和相关部门规章均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中为审理国家利益豁免申请设定了框架。Dhanasar 指出，USCIS 可酌情批准对职位offer、从而对劳工证的国家利益豁免，前提是申请人

被归类为 EB-2 类别，且证明：(1) 非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 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，豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于非公民拟从事的具体事业。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非公民本人。为确定非公民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。未来活动的模型或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将有利于美国。USCIS 可评估的因素包括：鉴于非公民资格或拟从事事业的性质，非公民获得职位offer或申请人获得劳工证是否不切实际；鉴于非公民资格或拟从事事业的性质，非公民获得职位offer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，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公民贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每项因素综合起来必须表明，权衡之下豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

II. 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。尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

申请人在其初始及更新的美国商业计划中所述的拟从事事业是，继续其物理治疗师职业生涯，主要帮助经济萧条地区低收入家庭有特殊需要的儿童。申请人描述了其拟提供的服务，并含糊提及一项初步意向，即努力使其“ 学位获得认证 ”，以便“ 获准作为物理治疗师执业 ”。申请人主张，物理治疗行业市场需求规模加上美国物理治疗师短缺，对儿童产生更大影响，从而证明美国需要更多物理治疗师具有国家重要性。申请人还提交了一封来自 大学健康与运动科学系副教授 的专家意见书。该意见还将申请人拟从事事业的国家重要性植根于

美国对物理治疗师服务的需求、合格人员的短缺，以及物理治疗服务对儿童的益处。

A. 实质价值和国家重要性

虽然审理主任认可申请人拟从事事业的实质价值，但仍认定申请人未证明其拟从事事业具有国家重要性。具体而言，审理主任认定，申请人强调物理治疗师可获得 Schedule A 预认证作为认定国家重要性的公认依据是错误的。此外，审理主任认定，申请人未证明其拟从事事业具有国家重要性，因为申请人未证明其与残障人士（尤其是儿童）的预期工作对国家利益产生更广泛影响，也未证明通过将服务重点放在经济萧条地区的低收入家庭而可能产生积极经济影响。基于以下理由，我们同意。

尽管移民程序中的证据标准是最低的优势证据标准，但举证责任完全在申请人一方，须提供实质性、相关且有证明力的证据以达到该标准。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人的举证责任包括初始的举证责任以及最终的说服责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见《布莱克法律词典》（第11版，2019年）对举证责任的定义（反映举证责任包括举证责任和说服责任）。首先，申请人必须满足举证责任。顾名思义，该责任要求提交方提供文件、证言等形式且符合适用法规、规章和政策规定的证据，足以使问题得到实质审查。

在上诉中，申请人的论点错误地将 Dhanasar 框架中要求拟从事事业具有国家重要性的第一项要件等同于劳工部（DOL）根据其 20 C.F.R. § 656.15 规章对物理治疗师的 Schedule A 指定。申请人的论点从根本上误解了 Schedule A 指定的目的。Schedule A 指定适用于美国雇主为非公民工人提出申请，以填补被认定存在合格、可用且具备资格的美国工人短缺的职业。由于存在公认的短缺，这些雇主无需在提交永久就业认证申请前采取强制性的法规规定步骤来测试劳动力市场。见 20 C.F.R. § 656.17。根据规章，寻求根据 Schedule A 指定非公民的申请必须由拥有合格职位offer的雇主提交。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(i) 和 (ii)。因此，非公民的工作是由申请雇主为其自身利益而寻求的，不一定是为了更广泛的国家利益。

为评估申请人拟从事的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。正是在这一点上，申请人将劳工部法规附表A中对物理治疗师职业的指定与国家重要性混为一谈，因而不能成立。在根据Dhanasar判定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见Dhanasar，26 I&N Dec.第889页。在Dhanasar中，我们指出“ 我们考察

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全国甚至全球影响。’同上。我们还指出，‘一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。’同上第890页。因此，根据Dhanasar判定国家重要性时的关键，是拟议事业是否具有潜在预期影响，且其更广泛影响达到国家重要性的水平。因此，受审查的不是非公民将填补或履行何种职责或职业，而是其结合职业与职责的实际计划。

如上所述，申请人的拟议事业是继续其作为物理治疗师的职业生涯，主要帮助经济萧条地区低收入家庭有特殊需要的儿童。为确立其事业因劳工部因缺乏有能力、愿意、可获得且合格的美国工人而在其法规附表A下指定物理治疗师而达到国家重要性水平，申请人必须确立其事业应对并解决这一全国性短缺。

申请人提交至记录的证据和论证不能帮助其承担举证责任和说服责任。申请人提交的咨询意见并未阐明申请人拟议事业的国家重要性。撰写人未解释申请人的工作将如何在全国层面缓解短缺。物理治疗执业，即使按申请人所主张的方式针对经济萧条地区低收入家庭有特殊需要的儿童，也仅直接惠及那些使用申请人服务的个人。这类似于某人的教学收益通常仅直接惠及所教学生而非更广泛人群。在Dhanasar中，我们讨论了教学如何不会以达到国家重要性的方式广泛影响教育领域。Dhanasar第893页。推而广之，仅惠及一小部分个人的活动，如申请人拟议的物理治疗事业，不会达到国家重要性水平。

尽管申请人提交了来自疾病控制与预防中心（CDC）以及《残疾人教育法》C部分的信息，试图确立物理治疗的整体重要性，但他们并未证明物理治疗作为一个领域的集体实践如何达到国家重要性水平。尚不清楚申请人拟为经济萧条地区低收入家庭患有脑瘫、小头畸形、脑积水和呼吸系统等问题儿童提供的照护和治疗，如何能在针对这些特定患者的持续“康复过程”之外提供惠益，以“使其获得更大独立性并为患者提供舒适”。

治疗儿童，尤其是经济萧条地区低收入家庭的儿童，值得赞扬。但这并不能证明对申请人将服务的特定人群的惠益如何达到国家重要性水平。申请人描述其服务将产生下游惠益，例如降低成年后依赖医疗照护的可能性、增强独立性和社会融入。但同样，申请人并未证明这些惠益如何能在将接触

申请人并受益于其服务的特定个人子集之外实现。申请人未确立这些局部惠益如何达到国家重要性水平。

因此我们认定，申请人未确立其拟议事业具有国家重要性。并且，由于申请人未确立拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性，其不符合国家利益豁免资格。我们对Dhanasar第二项和第三项要件保留意见。见INS v Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无须对作出其所得结论所不必要的问题作出认定”）；另见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7（BIA 2015）（在申请人本不符合资格时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要件，我们认定其未确立有资格或 otherwise 在自由裁量上值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。