MAY302023_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：26953760 日期：2023年5月30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专家，寻求以持有高级学位的专业人士身份，或作为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士，获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民分类的职位offer要求。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可行使裁量权豁免所要求的职位offer，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了申请，认定记录未能证明申请人符合基础签证分类的资格，或符合“ 国家利益 ”的裁量性职位offer豁免条件。此事现由我们审理上诉。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 Christo'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基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为科学、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。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。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步积累的经验，等同于硕士学位。同上。

1 专业人士应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人还必须证明其符合“国家利益”的裁量性职位offer豁免资格。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，USCIS 可作为裁量事项2，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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

II. 分析

申请人拟在美国从事物理治疗专家工作，此前曾在巴西从事医疗保健领域工作。她持有巴西l I颁发的物理治疗执业学位，以及巴西Centro Universitario dal I颁发的呼吸物理治疗与重症监护专业研究生证书。3 审理主任认定申请人不符合基础EB-2分类的资格。经重新审查，我们认定申请人已证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为持有高于学士学位的外国同等学位的高级学位专业人士。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

审理主任还认定，申请人未能证明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Dhanasar分析框架第一项要件所规定的国家重要性。

第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于申请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。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，我们关注的是“外籍国民拟从事的具体事业”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人在其职业计划和陈述中表示，她将在医疗保健机构为患者担任物理治疗专家，提供“专家建议和治疗给患者”。她表示，其“治疗各种损伤和疾病患者的”丰富经验“将有利于美国医疗保健行业”，该行业需要经验丰富的物理治疗师。除患者护理外，申请人还提议“可能从事教授新[物理治疗师]的工作”，这将使“更多高技能物理治疗师进入[美国]医疗保健领域”。我们同意审理主任的意见，即申请人的事业具有实质价值。

2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于裁量性质）。

3 申请人提交了各教育机构的证书和学术课程记录。

在上诉中，申请人提出了额外的事业：“ 继续在跨国企业从事[物理治疗]工作，就涉及在美国和巴西开发不同[医疗保健]企业的国家和跨境合同提供不可或缺的指导。 ”申请人在上诉中主张，其事业将帮助美国企业开发跨境项目，特别是在拉丁美洲，从而使美国医疗保健和商业受益。

申请人拟议的事业对于判断该事业是否具有实质价值和国家重要性具有实质意义。参见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248 (Reg'l Comm'r 1978)；另见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。USCIS条例明确规定，申请人必须在提交申请时确立所寻求利益的资格。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人不得对已提交的申请作出实质变更，以使有缺陷的申请符合USCIS要求。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 175；另见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49。由于上诉中提出的新事业似乎是对申请人拟议事业的实质变更，我们不会在本上诉中予以考虑。我们将评估申请人在提交申请时以及在对证据请求的答复中提交的关于该事业的证据。

为表明申请人的事业具有国家重要性，其职业计划描述了该事业的经济和社会效益。申请人强调了物理治疗在以下方面的重要性：处理损伤和疾病、作为阿片类药物和其他处方药物的疼痛管理替代方案、康复、尽量减少使用和依赖辅助设备、治疗日益增加的老年人口，以及减轻医疗保健成本。为进一步说明其基于拟议事业的国家利益豁免资格的性质，申请人提供了患者和同事的推荐信；先前就业经历证明信；与物理治疗领域相关的文章和行业报告；以及一份证明申请人符合豁免资格的专家意见书。

在上诉中，申请人主张审理主任未适用适当的证明标准，而是施加了更高的标准，并且未对提交的证据给予“ 适当考虑 ”，从而犯了错误。申请人进一步主张，其拟议事业具有国家重要性，因为它将“ 对美国的关键商业和商务活动产生重大连锁效应——即为美国公司的业务发展和商务职能服务 ”。申请人依据其先前协助医院、诊所和医疗机构的经历，来证明拟议的预期影响有助于改善美国医疗保健。申请人引用了其先前提交的证据，并强调由于人口老龄化和用于治疗残疾和神经系统疾病的物理治疗设备的普及，对物理治疗师的需求有所增加。经重新审查，我们认定申请人未能以优势证据证明其事业满足Dhanasar第一项要件的国家重要性要素，具体如下所述。

本程序中的证明标准为优势证据标准，即申请人必须证明其所主张的事项“ 更有可能 ”或“ 很可能 ”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为判定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明力和可信度）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，

审理主任对申请人的文件材料进行了适当分析，并对其证据进行了权衡，以优势证据标准评估申请人的资格。

申请人的简历和推荐信仅涉及其作为物理治疗专家过去对工作场所和患者所作出的成就，并未涉及其所从事事业的“ 潜在预期影响 ”的国家重要性。此类证据涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将关注点从拟从事的事业转向该外国人 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。在Dhanasar的第一项要件下，问题在于申请人拟从事的具体事业是否具有国家重要性。例如，一位医生同事的来信强调了申请人对医院和患者的工作贡献，包括复杂的呼吸系统急诊病例。该信赞扬了申请人的工作，称：“ 与[申请人]共同提供的所有护理对我们的患者产生了重大影响，因为她丰富的经验和敏捷的反应极大地帮助我们挽救了许多生命。 ”其他同事的来信赞扬了申请人的呼吸护理经验及其对医院和患者的重要性。

我们认可申请人过去为其雇主和患者提供了有价值的物理治疗护理，但申请人未基于这些推荐信提供充分的信息和证据，以证明其拟从事事业的预期影响将达到国家重要性的水平，而非仅影响其雇主和患者。在Dhanasar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其领域。Id. at 893。这些信件并未表明申请人的工作将在物理治疗领域产生国家或全球层面的影响。

为进一步支持其事业的国家重要性，申请人提交了来自纽约[已隐去]学院护理系[已隐去]教授的一份专家意见。然而，该意见侧重于申请人的工作“ 处于具有实质价值和国家重要性的领域 ”。该意见描述了美国在未来五年内将继续面临物理治疗师的严重短缺，原因在于其患有慢性病的老年人口、受健康保险覆盖人数的增加以及使用物理治疗设备的患者预计将增加。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处于有利地位以填补物理治疗专家的职位，而非申请人具体事业在物理治疗领域具有预期影响。

申请人通过提供侧重于该行业全国合格物理治疗师短缺、对不断增长的老年人口的帮助以及减少阿片类药物使用、处方药物和其他昂贵医疗干预的潜力的报告和文章，强调了物理治疗的经济和社会重要性。虽然这些报告和文章表明物理治疗领域很重要，但它们并不必然确立申请人拟从事事业的国家重要性。我们同意审理主任的意见，即申请人强调物理治疗师的职业短缺“ 本身并不能确立[申请人的]工作将对更广泛领域产生影响或以其他方式具有达到国家重要性水平的影响 ”。在判定国家重要性时，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“ 该外国人拟从事的具体事业 ”及其在该领域的潜在预期影响。

参见id. at 889。申请人的大部分证据涉及物理治疗职业或领域的重要性，而非某一具体拟从事事业的国家重要性。

尽管申请人可能定制治疗方案以满足个别患者的需求，但这似乎并未产生超出其患者范围的影响。例如，记录并未表明申请人的患者护理职责将满足当前对物理治疗的需求、解决全国物理治疗师短缺问题，或以其他方式达到Dhanasar所设想的国家重要性水平。记录不支持申请人拟在医疗机构担任物理治疗专家的工作将在物理治疗领域或美国医疗行业产生更广泛的影响。虽然我们同意物理治疗领域具有重大价值，但所提供的证据和论点不支持认定申请人的具体拟从事事业具有国家重要性。

经重新审查，我们同意审理主任的裁定，即申请人不值得在符合国家利益的情况下对职位offer要求给予酌情豁免。

III. 结论

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 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出其所需结果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)（在申请人本不具备资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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以其他方式值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。