NOV072023_11B5203 · 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：28804830 日期：2023年11月07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和企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位邀请要求。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可以授予此项对所需职位邀请要求（并因此对劳工证要求）的酌情豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，记录未能证明申请人有资格获得国家利益项下对职位邀请要求的酌情豁免。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 Christa '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。

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（exceptional ability）的个人。该法第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提升的经验，相当于硕士学位。同上。

一旦申请人证明其符合 underlying 分类的资格，申请人随后必须证明其有资格获得“ 符合国家利益 ”的对职位邀请要求的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法或相关法规均未界定

1 专业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。该法第101(a)(32)条。

“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 可以作为酌情事项2，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
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

II. 分析

申请人提议在美国建立一家物理治疗和普拉提诊所企业，此前曾在巴西担任物理治疗师、物理治疗师和普拉提教练。审理主任认定，申请人已确立作为持有高级学位的专业人士获得 underlying EB-2 移民分类的资格。3

然而，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，但他未能证明拟议事业具有国家重要性，这是 Dhanasar 框架第一项要件所要求的。审理主任进一步认定，申请人未能证明其处于有利地位以推进拟议事业（Dhanasar 第二项要件），也未能证明总体而言豁免职位邀请要求将有利于美国（Dhanasar 第三项要件）。经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。4

Dhanasar 分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于申请人提议开展的具体事业。该事业的价值可以在商业、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，本办公室侧重于“外籍国民提议开展的具体事业”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。

申请人提议建立一家物理治疗和普拉提诊所企业，他将担任其首席执行官、技术总监和首席物理治疗师。商业计划表明，申请人和另一名个人将拥有该企业，其主要办公室位于新泽西州，并将在其他州设立未来的特许经营诊所，“特别是在服务不足的地区和发展不足的社区，为这些地区的发展做出贡献。”申请人的

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酌情性质）。

3 为证明其为高级学位专业人士，申请人提交了其文凭，表明他于2010年7月21日在巴西[已隐去]获得物理治疗学士学位；相应的学业成绩单；学术评估；以及其前雇主的信函。记录表明，他持有相当于美国物理治疗学士学位的外国同等学位，并在其专业领域拥有至少五年逐步提升的经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

4 虽然本办公室可能不会讨论提交的每一份文件，但本办公室已审查并考虑了每一份文件。

陈述表明，该企业将专注于“ 全[美国]急性和慢性病例的康复，为有特定需求的个人和公司提供服务。该诊所还将专注于 COVID-19 后[原文如此]护理，这是一个重要的公共医疗保健问题，已被美国疾病控制与预防中心所规划。 ”商业计划表明，该诊所将为所有年龄段的个人提供服务，但“ 将专注于老年人，为这一需要[原文如此]特定服务的大量人口提供服务。 ”本办公室同意审理主任的认定，即申请人的事业具有实质价值。

尽管申请人的拟议事业具有实质价值，但审理主任认定，申请人未能证明其“ 拟议事业的影响程度足以确立该事业的国家重要性 ”。因此，审理主任认定，申请人未能履行其在满足 Dhanasar 框架第一项要件的国家重要性要素方面的举证责任。

申请人在上诉中主张，审理主任未适用适当的证明标准，而是施加了更严格的标准，并且未对提交的证据给予“ 适当考虑 ”，特别是申请人概述其经验的简历；描述其专业成就和拟议企业潜在利益的商业计划；证明其在该领域工作的推荐信；以及显示拟议事业的国家重要性和该领域专业人员短缺的行业报告和文章。经重新审查，本办公室认定，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，具体如下所述。

本程序中的证明标准是优势证据，意味着申请人必须证明其所主张的内容“ 更有可能 ”或“ 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，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。

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，特别是因为它将“ 对美国关键医疗卫生活动产生重大连锁效应 ”，并将成为“ 美国物理治疗运营和生产力至关重要的方面，[原文如此]这有助于形成一个收入增强的商业生态系统，以及一个更加丰富、以生产力为中心的经济。 ”（强调省略）。申请人强调其超过12年的“ 在医疗保健领域逐步积累的经验和敏锐度 ”及其教育资历，主张其“ 工作对美国物理治疗行业具有广泛影响，特别是通过其在关键商业领域内的事业。 ”（强调省略）。申请人主张其拟议事业将“ 通过创造就业和经济稳定 ”使美国受益。他依据其背景强调，他“ 为其所服务的组织带来了诸多优势…… ”通过激发“ 其所服务公司的经济能力 ”并优先考虑“ 客户满意度，确保所有客户与其实际需求保持一致，进一步增强客户忠诚度。 ”

申请人主张，美国“ 将从投资于像[申请人]这样精通业务的物理治疗专业人员中受益，这些专业人员了解潜在有利可图的市场

对于美国环保组织而言，这些市场位于具有经济和战略意义但极其复杂的地区。”（强调省略）。他主张其“拟议事业将对美国市场产生多重积极影响，从而增强代表国家的商业运营，并促进精简的经济格局。”申请人断言，其“拟议事业显然具有国家重要性，考虑到像他这样水平的专业人员无论是否有劳工证都能对国家利益和美国经济做出多大贡献。”（原文强调）。

然而，申请人依据其学术资历、专业经验和成就来确立其拟议事业的国家重要性是错误的。其学术资历、专业经验和成就涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“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是否在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们审视记录其工作“潜在预期影响”的证据。See id. at 889。

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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。记录未证明申请人的拟议事业将如Dhanasar所设想的那样实质性惠及物理治疗和普拉提领域：“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带来的影响。”Id. 证据未表明申请人的企业将更广泛地影响物理治疗和普拉提领域。

随申请一并提交的，申请人提交了其陈述和一份商业计划，主张其拟议事业具有国家重要性，依据是其企业缓解美国医疗保健专业人员短缺及其潜在经济效益。申请人的陈述解释说，美国个人一直在使用阿片类药物管理疼痛，这掩盖了疼痛而非治疗其病因。通过建立一家专注于疼痛管理和治疗的物理治疗企业，申请人表示其工作将通过帮助“缓解医疗保健专业人员短缺”和支持“高增长的美国医疗保健行业”而在医疗保健领域产生更广泛的影响。

虽然我们认识到物理治疗师和医疗保健专业人员的短缺表明拟议事业具有实质性价值，但这并不使拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性，因为短缺本身并不能确立拟议事业在各领域的影响。美国劳工部通过劳工证程序直接解决此类合格工人短缺问题。此处的问题是申请人是否已确立其拟议事业将如何影响国家物理治疗和医疗保健就业水平或更广泛的美国经济，且符合国家重要性。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或医疗保健专业人员短缺问题。

申请人进一步主张，其拟议事业将为美国工人创造就业机会于服务不足地区、增加美国和地方经济收入、并为美国和当地社区创造税收，从而为美国带来经济效益。商业计划简要说明其拟在新泽西州未充分利用的商业区建立企业，声称这将为这些未充分利用地区的美国工人创造就业机会，并将有助于该地区的经济增长。然而，申请人未提供佐证证据支持其主张，即其企业活动将为美国和新泽西州服务不足地区提供实质性经济效益。

商业计划预测，五年内企业将雇佣63名员工并产生超过一百万美元的税收。然而，记录未充分详述其财务和人员配置预测的依据，或充分解释这些预测将如何实现。申请人关于其物理治疗和普拉提诊所企业将惠及美国和地方经济的主张未通过独立和客观证据确立。申请人的陈述不足以证明其事业有潜力为美国或当地社区提供经济效益。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。即使我们假设申请人声称将发生的一切都会发生，记录也缺乏证据表明在五年期内创造63个就业机会和产生超过一百万美元的税收达到国家重要性的水平。

申请人的陈述和商业计划主要描述其学术资历和专业经验；企业所有权及其初始资金来源；物理治疗行业的主要活动和服务；目标个人和企业市场；利用技术的重要性；物理治疗领域对美国经济和医疗保健的重要性；新泽西州ll地区的老龄化人口；提供的服务；物理治疗行业预期增长的分析；物理治疗领域的市场和竞争；以及企业预计的营销、人员配置、特许经营扩张和财务。然而，它未充分记录潜在预期影响，包括所声称的对新泽西州或美国的经济效益。此外，若无充分的书面证据证明其作为物理治疗和普拉提诊所企业首席执行官、技术总监和首席物理治疗师的拟议工作职责将更广泛地影响物理治疗和普拉提行业，而非仅惠及其企业和拟议客户，申请人未以优势证据证明其拟议事业具有国家重要性。

申请人在上诉中进一步主张，其拟议事业的国家重要性在行业报告和文章中有所体现。这些报告和文章涉及物理治疗就业前景；学生贷款融资；物理治疗行业和患者可及性；物理治疗的重要性；物理治疗领域的问题；美国的肌肉骨骼护理；医疗保健中使用技术的好处；职业治疗领域；以及移民和创业的经济效益。我们认识到物理治疗行业及相关职业的重要性，以及已成为成功企业家的移民所作出的重大贡献；然而，仅仅在物理治疗领域工作或创办物理治疗和普拉提诊所企业不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们

关注“外籍国民拟议开展的具体事业。”See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在Dhanasar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，“一项有潜力为美国工人提供大量就业或具有其他实质性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任何可具体归因于申请人拟议事业的预计美国经济影响、就业创造或对物理治疗和普拉提领域的益处。

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纽约州[已隐去]护理系[已隐去]教授的意见。然而，该意见侧重于申请人的工作“属于具有实质价值和重要性的领域”。该意见描述了美国在未来五年内，由于人口老龄化且患有慢性疾病，将继续面临物理治疗师的严重短缺；越来越多的人遭受背部、膝部及其他身体损伤而需要物理治疗；以及物理治疗对医疗保健领域的重要性。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完全有条件填补物理治疗专家职位，而非申请人特定事业在物理治疗领域具有预期影响。提交支持申请的专家信函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)（讨论根据相关性、可靠性及整体证明价值可给予专家证言的不同权重）。仅陈述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。

申请人未证明其拟议事业超出其业务及其未来客户的范围，从而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的美国经济。除一般性主张外，他未证明其作为拟议物理治疗和普拉提诊所业务的业主、首席执行官、技术总监和首席物理治疗师拟开展的工作提供有助于其行业进步的原创创新，或对其领域具有更广泛的影响。申请人所主张的经济和医疗保健利益取决于众多因素，且申请人未在其拟议业务的物理治疗和普拉提工作与所主张的经济和医疗保健结果之间提供充分直接的证据联系。

由于记录中的文件未能充分证明申请人拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，故其未证明符合国家利益豁免的资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人在第二项和第三项要件下的资格及上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出决定对其所达结果不必要的”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的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

对其所达结果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的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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，我们认定申请人未证明作为自由裁量事项符合国家利益豁免的资格。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。