OCT102023_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：28467314 日期：2023年10月10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，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士成员，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但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。此事现因上诉而由本办公室审理。

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（de novo）。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。如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其应获得对工作邀请要求（即劳工证）的“国家利益”自由裁量豁免。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，但 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）可作为自由裁量事项 [1]，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；

1 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自由裁量性质）。

• 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
• 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士成员资格。尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人表示她打算经营一家公司，提供“ 从手术、损伤、中风、化疗、骨髓移植或慢性疾病中恢复所需的物理治疗 ”。她声称其公司[已隐去]还将提供“ 呼吸物理治疗技术，用于患有既存呼吸系统疾病、术前和术后肺部、导致致残性呼吸系统并发症的出院后状况（包括COVID-19后患者）的患者的肺康复，改善这些患者的生活质量 ”。申请人进一步表示，她计划在运营初期在[已隐去]管理层工作。与此同时，她将取得在美国从事其职业所需的所有执照和授权，然后她也将开始直接在运营中工作（接待客户）。
除公司设立文件外，申请人还提交了[已隐去]的商业计划书。该商业计划书包括行业和市场分析、关于其公司及其服务的信息、财务预测和预估、营销策略、对申请人工作经验的讨论以及公司人员描述。关于未来人员配置，申请人的商业计划书预计其公司第一年将雇用8名人员，第二年18名，第三年28名，第四年36名，第五年44名，但她未详细说明这些预测，也未提供支持这些额外雇员需求的证据。此外，虽然其计划提供了第一年551,250美元、第二年1,311,750美元、第三年2,094,525美元、第四年2,764,910美元、第五年3,490,213美元的收入预测，但她未充分解释这些销售预测是如何计算的。

记录中包括关于美国物理治疗师、COVID-19大流行期间的数字物理治疗、影响发达和发展中经济体的熟练劳动力短缺，以及奥巴马政府促进创业的“ 创业美国 ”倡议的信息。此外，申请人提供了讨论美国神经系统疾病成本、长新冠或COVID后状况以及美国中风公共卫生影响的文章。因此，记录支持审理主任关于申请人拟议事业具有实质价值的认定。

此外，申请人提供了来自 B-B-、R-B-、B-O-、C-A-、A-C、C-G-、G-D-、R-A-、L-G- 和 P-F- 的支持信，讨论其物理治疗能力和经验。然而，申请人的技能、知识及其在该领域的先前工作涉及 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本人 ”。Id. at 890。

此处的问题是，她拟议开展的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人还提交了[已隐去]教授 J-F- 的“ 专家意见书 ”，以支持其国家利益豁免。J-F- 主张，申请人的拟议工作具有国家重要性，因为她作为物理治疗师的一般职业及其所在行业有助于我国医疗保健系统。例如，J-F- 表示：“ 物理治疗师是当今医疗保健系统中预防和降低风险、改善表现以及康复和适应训练的关键服务提供者……物理治疗正在帮助老年人继续充实地生活，尽管衰老对其健康有长期不利影响。 ”然而，此处的问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的国家重要性；相反，我们关注的是“ 外籍国民拟议开展的具体事业 ”。Id. at 889。J-F- 的信函未包含充分的信息和解释，记录中也没有足够的佐证证据，以表明申请人作为物理治疗诊所运营者的具体拟议工作在其领域具有更广泛的影响、为美国公共卫生带来益处，或对我国产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

在否决申请的决定中，审理主任认定申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。审理主任表示，申请人未能证明其事业将在该领域产生更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力或其他重大积极经济影响。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为美国正经历“ 物理治疗短缺 ”。本办公室不认同申请人因其领域专业人员短缺而拟议事业具有国家重要性的论点。在此，申请人未能证明其拟议事业将影响或显著减少所称的国家短缺。此外，合格工人短缺问题由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

申请人进一步主张，其拟议事业“ 通过服务、社区外展以及创造高薪工作为社区提供价值 ”。她主张其事业“ 将加强和改善从手术、损伤、中风、化疗、骨髓移植或慢性疾病中恢复所需的物理治疗 ”。此外，申请人表示其拟议工作提供“ 呼吸物理治疗技术的培训和咨询，用于患有既存呼吸系统疾病、术前和术后肺部、导致致残性呼吸系统并发症的出院后状况，特别是COVID-19后患者的肺康复，改善这些患者的生活质量 ”。她还主张其事业“ 将对经济产生积极影响，产生税收，创造就业，并招募和培训专业人员 ”。

在判定国家重要性时，相关问题并非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“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 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乃至全球

影响。”同上。我们还指出，“[一]项事业若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，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

为评估申请人拟议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。虽然申请人的陈述反映其意图为其员工提供培训，并为其公司客户提供物理治疗服务和普拉提课程，但她未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。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。同上，第893页。在此，我们认定申请人未能证明其拟议事业将充分延伸至其公司及其受训人员或客户之外，从而以与国家重要性相称的水平影响其领域、物理治疗行业、美国公共卫生或我国更广泛的经济。

此外，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来重大积极经济影响。具体而言，她未能证明其公司未来的员工规模和商业活动将带来佛罗里达州或美国的重大经济利益。虽然申请人声称其公司具有增长潜力，但她未提交证据表明其事业对地区或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 所设想的“重大积极经济影响”水平。同上，第890页。此外，尽管申请人主张其事业“具有雇用美国工人的重大潜力”，但她未提供充分证据证明其公司运营所在地区经济萧条、她将在该地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口带来重大经济利益。

基于上述理由，申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。由于记录中的文件未能如 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的那样确立其拟议事业的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决所不必需的问题作出认定”）；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）。

III. 结论

由于申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能证明其符合资格，或以其他方式在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。

5