SEP052023_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：28401959 日期：2023年9月5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，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位邀请要求。见该法第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）可在符合国家利益时，酌情批准对所需职位邀请的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人有资格获得国家利益豁免。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。

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基础EB-2签证分类的资格，即作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的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得在“国家利益”下获得对职位邀请要求的酌情豁免。同上。虽然法规和相关部门规章均未定义“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，USCIS可作为酌情事项1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

- 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，豁免职位邀请要求将有利于美国。2

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资格。记录支持该结论。上诉中待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。

A. 实质价值与国家重要性

申请人打算在美国提供物理治疗服务。申请人最初提交了一份职业计划和陈述，其中对其事业作了如下说明：

我在美国的职业计划是与一家医疗保健机构合作，为患者提供专业建议和治疗。我在治疗各种损伤和疾病患者方面的丰富职业生涯将有利于美国健康产业，该产业对物理治疗师的需求很高。

我的具体事业可能通过以下方式影响美国：

- 填补因物理治疗师需求高但合格物理治疗师缺乏而空缺的物理治疗师职位；
- 为患者提供正确的诊断；
- 教育其他物理治疗师掌握正确的技术和治疗方法；以及
- 监督和管理其他治疗师、助理及其他参与诊断和康复过程的人员。

审理主任发出了补件通知（RFE），部分要求申请人澄清其拟议事业并提交证据以证明其具有实质价值和国家重要性。针对补件通知，申请人提交了一份商业计划，描述其打算在佛罗里达州I I开发和经营一家物理治疗诊所，并进一步表示该公司“ 打算在佐治亚州和阿拉巴马州等其他州以及I 7和I！（佛罗里达州）等具有巨大成功潜力的城市开设新分支机构。 ”审理主任认定申请人的事业既具有实质价值又具有国家重要性。审理主任的决定指出，“ 该事业显然对美国具有国家重要性，许多商业专业人士[像]她一样正在创办新企业，以帮助美国经济在COVID-19疫情造成的金融停滞和压力之后重新站稳脚跟。 ”该决定列出了支持审理主任认定的已提交证据：教育文件、支持信、个人陈述、商业计划以及“ [其]他材料 ”。

2 关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

第一项条件，即实质价值和国家重要性，侧重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。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

虽然本办公室同意申请人的拟议事业具有实质价值，但不同意审理主任关于该事业具有国家重要性的认定。由于本办公室在下文认定申请人未能根据Dhanasar框架的第二项条件确立其国家利益豁免资格，本办公室无需全面处理申请人在第一项条件下的资格问题。但是，本办公室将讨论该问题，以告知申请人在今后任何国家利益豁免程序中应对此予以处理。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“ 本办公室寻求 ”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具有国家甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 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。此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室着眼于记录其工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。

申请人未能证明其拟从事的事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为美国带来重大积极经济影响。申请人的商业计划描述其打算开发和经营一家物理治疗中心，并通过在一个存在人才短缺的领域创造就业机会来对美国经济产生积极影响。商业计划说明，申请人和一名合伙人将各自最初向该企业投资300,000美元，并将把利润再投资以发展业务；该计划包含预测，预计到公司运营第五年时将有六十二名员工，收入总计5,576,812.50美元。然而，对于这些估算的来源没有任何解释，也没有任何迹象表明它们是如何计算的。此外，记录中不包括关于600,000美元初始投资资金存在的文件。在没有证明性证据表明该企业将现实发展的情况下，无法看出该公司将产生收入以创造就业、扩张或以其他方式显著影响其打算经营所在城市的经济。3 在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未能显示申请人公司对美国区域或国家经济产生的潜在利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”的水平。同上，第890页。

此外，虽然记录中包括几封来自前雇主、同事和教授的信件，谈及申请人的经验和技能，但这些信件以及一封专家意见书均未提供

3 申请人必须以相关、证明性和可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369 at 376。

关于申请人作为物理治疗中心经理的个人工作将如何更广泛地影响该领域或经济的洞见。尽管申请人援引了记录中讨论物理治疗师职责以及“美国该领域严重缺乏具有其背景的专业人员”的文章和一份行业报告，但她并未解释她的工作将如何解决全国性人才短缺问题，或如何影响物理治疗或医疗管理领域。证据未显示她的工作将如何对直接雇主或患者之外的实体产生积极影响。此外，她在上诉中主张因劳动力短缺应豁免劳工证要求，这一主张不具说服力，因为劳工证程序的目的是识别没有合格、愿意且可用的美国工人的岗位。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到国家重要性水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业能够充分延伸至其公司及其客户群之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响物理治疗领域或美国经济。

最后，我们注意到记录中的若干不一致之处使得难以理解申请人的具体事业。虽然为回应补件通知而提交的商业计划侧重于其创建和运营物理治疗机构的创业事业，但其最初的求职信对该事业的描述如下：

[申请人]打算推进其作为物理治疗师的职业生涯，就物理治疗、肌肉治疗、骨科治疗、生物力学物理治疗和运动物理治疗中的临床患者护理提供咨询，改善美国的医疗保健，并实施和咨询在美国物理治疗设备制造商和物理治疗机构的商业活动的管理和营销，这些机构在巴西运营或计划运营，以及实施其技能以推进美国医疗保健领域。

全球物理治疗设备市场预计在未来几年将经历显著的需求激增。因此，市场参与者希望通过采取一系列商业策略来优化其在市场中的运营盈利能力。

申请人为回应补件通知而提交的求职信包含对其事业的以下描述：

[该]拟议事业将大幅增强美国商业和物理治疗领域以及国民经济。基于其经验，她将能够利用其技能和知识从事物理治疗工作，并为美国业界做出重大意义的贡献，因为她已证明是巴西其领域内具有特殊才能和技能的成就者。事实上，她对巴西医疗保健领域的深入了解对于美国境内现有和未来物理治疗相关出口公司的成功至关重要。

此外，除了帮助美国的物理治疗行业外，[申请人]还可以帮助美国企业在海外开发跨境项目，特别是在拉丁美洲。她可以提供显著利益，促进美国健康相关公司的业务运营以及有兴趣在巴西和拉丁美洲市场利润丰厚的物理治疗领域进行投资和发展生产性关系的美国投资者。

[申请人的]在美国的职业计划是继续在跨国公司从事物理治疗工作，就涉及美国和巴西不同医疗保健事业开发的国内和跨境合同提供不可或缺的指导。她的领导和管理技能将是一项资产，因为她将能够为这些行业的公司最大化效率和生产力。她对新产品和方法论的强烈兴趣必将服务于美国的国家利益。

与商业计划相反，记录中的求职信表明申请人的事业将是咨询性质的；它们暗示申请人将参与医疗保健行业的其他企业或该行业的投资者。商业计划或记录中的其他文件未包含关于申请人事业这些要素的额外解释或其他细节。由于不清楚申请人在美国打算从事何种具体事业，我们无法断定她是否提出了具有国家重要性的事业。因此，基于记录，申请人未确立其拟议事业的国家重要性。我们将撤销审理主任关于此问题的认定。在任何未来的国家利益豁免程序中，申请人必须确立其符合Dhanasar框架的第一项要件。

B. 处于推进拟议事业的有利地位

第二项要件将焦点从拟议事业转移到个人。为确定他们是否处于推进拟议事业的有利地位，我们考虑的因素包括但不限于：其教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id. at 890。

审理主任认定申请人未确立其处于推进拟议事业的有利地位。审理主任的决定部分指出，证据未证明她在物理治疗领域取得了重大成就或获得了认可。审理主任还援引了以下事实：记录中未包含显示投资者或其他相关方对其事业感兴趣的文件，除了一封未注明日期的投资意向书，该意向书“ 简短且更像是一封随意信件，没有任何承诺或合同 ”。审理主任指出，记录中没有证据显示申请人在推进其事业方面的进展。

在上诉中，申请人主张，审理主任“施加了超出法规规定的新颖实质性和证据性要求”，而非适用优势证据这一支配性审查标准。4 尽管申请人主张她已提供足以证明其符合国家利益豁免资格的证据，但她未进一步解释或指出审理主任适用优势证据以外的证明标准拒绝其申请的任何具体情形。申请人还主张USCIS“未适当考虑”该证据。此外，申请人的书面论证意见提供如下：

[申请人的]在广泛高度专业化的物理治疗实践中的技术专长和经验使她高度合格，能够继续在美国推进其拟议事业。她提供的治疗……显著影响了患者的生活质量。她过去的工作使她能够在物理治疗技术、行业趋势和商业管理成功方面发展专业知识，这将对美国人口的健康产生重大和有益的影响。

美国商业计划和简历提供了[申请人的]在美国持续推进其拟议事业的持续计划和进展的证据。该文件连同其他提交的证据显示了她如何具备在美国境内开展其拟议事业的资格、支持和承诺……该领域专家的陈述证明了其作为物理治疗师/企业家的特殊才能以及其在相关努力中的成功记录。

她在物理治疗方面的独特知识使她能够治疗患有慢性疾病、病症、疾病和/或损伤的患者。她实施先进方案以缓解患者的疼痛状况，其治疗已显示可改善患者的健康、福祉和运动能力，同时帮助他们以自然、长期的方式管理疼痛。

来自申请人现任和前任雇主、同事、客户和教授的支持信表明她在工作表现上非常胜任。然而，这些信件并未指明申请人所主张的使其有资格处于有利地位以推进一项具有国家重要性的事业的“物理治疗方面的独特知识”，也未具体说明“物理治疗技术专长”领域。我们注意到，记录中包含一封来自该领域所谓专家的信件，该信一般性地讨论了物理治疗领域，并在描述申请人的经验和能力时，仅反映了申请人本人对其资质的描述。尽管其余信件提供了证据表明申请人是其雇主、同事和客户的宝贵资产——并且将来在医疗保健环境中也可能证明如此——但它们并未阐明申请人作为物理治疗师的资质如何表明她处于有利地位以推进一项具有国家重要性的事业。申请人未提供证据表明其有成功的记录，例如关于其成就或当前工作的已发表文章或媒体报道，也未提供证据表明其工作影响了其从事领域。记录中不包含证据表明申请人在推进其业务方面取得了进展，例如

4 参见 INS v. Cardoza-Foncesca, 480 U.S. 421, 431 (1987)（讨论“更可能而非不可能”为事件发生几率大于50%）。

与为业务设立地点或获取运营业务所需的任何必要材料或设备相关的文件，记录中也不包含与申请人预期为其业务计划中所述职位雇用的任何个人相关的证据。记录中也不包含支持申请人陈述的具有证明力的证据，即她拥有一定水平的专长或能够获得特定资源——例如600,000美元的投资资金——从而有助于推进其事业。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376。

此外，如前所述，申请人对其事业的描述含糊且不一致。对其事业的各种描述包括以下内容：1）监督拥有数十名员工的医疗诊所，2）在医疗保健设备出口领域工作，3）为医疗保健领域的企业和投资者提供咨询。记录中包含申请人的教育背景、培训证书以及此前作为物理治疗师的就业文件；然而，申请人未提供超出物理治疗职业从业者预期资质之外的资质证据。我们无法确定申请人是否处于有利地位以有可能实现某项特定事业。申请人未证明她处于有利地位以实现一项拟议事业。

记录未证明申请人处于有利地位以推进拟议事业，这是 Dhanasar 先例决定第二项要件所要求的。因此，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关于 Dhanasar 框架下资格的其他论点。参见 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“ 纯粹咨询性的认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 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

申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项和第二项要件。我们认定申请人未证明其符合国家利益豁免的资格或以其他方式应当获得国家利益豁免。申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。