SEP282023_13B5203 · 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：28435431 日期：2023年9月28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，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得就业第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

虽然法规和相关条例均未界定“ 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，并指出USCIS可酌情批准申请，前提是申请人证明：(1) 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合高级学位专业人士资格，但未满足Dhanasar框架三项要求中的两项，因此作为酌情事项不符合国家利益豁免资格。本事项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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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，因为申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，因此不符合Dhanasar框架的第一项要求。

审理主任根据Dhanasar的三项要求审议了申请人的主张，并认定其已证明拟议事业在第一项要求下具有实质价值，且其在第二项要求下处于有利地位以推进其拟议事业。关于国家重要性，审理主任审查并分析了申请人的证据，包括其专业陈述、就其过往在美国境外工作提出概括性就业创造主张的文件、其支持信函以及政府和私营行业报告及文章，并讨论了这些证据的不足之处。例如，审理主任引用了申请人2023年2月的专业计划，其中申请人对其拟议事业的计划描述如下：

我计划继续我的职业生涯，作为一名人体工效学家和职业物理治疗师，在诊所和公司、长期护理机构、学习中心、政府资助的医疗设施以及其他需要这些服务以改善身体健康（包括更好地发展工作场所）的环境中，进行安全且实用的评估、检查和治疗。

审理主任注意到申请人提出其可能关注的其他举措，例如为公司员工开发关于人体工效学及相关问题的信息材料，并就这些主题提供培训。审理主任否决了该申请，部分原因是认定虽然申请人的工作很可能增进其客户的福祉，但其未能证明其工作将广泛增进美国的社会福祉。审理主任指出，其工作带来的社会效益很可能仅限于雇用他的公司的员工，或仅限于他否则将提供服务的客户。他指出，仅限于美国单一机构或单一地区的效益在国家层面上可能过于微弱，以致无法认定拟议事业具有国家重要性。此外，审理主任认定，记录中没有足够的独立和客观证据支持证明申请人的工作具有国家重要性的潜在影响。

值得注意的是，审理主任发出了补件通知（RFE），要求提供申请人拟议事业的详细描述并附文件证据支持。然而，申请人未能充分回应这一方面。在补件通知回复中，他列出了其可能从事的各种物理治疗相关活动以及可能从其服务中受益的企业和机构类别（例如诊所和公司、长期护理机构、学习中心以及政府资助的医疗设施）。但他未提供详细描述，说明其将如何预期提供物理治疗服务，并附文件证据支持。除此之外，记录未提供足以说明其在该领域的具体工作如何能够以与国家重要性相称的程度充分影响美国利益或更广泛的生理学行业的证据。

在其上诉书面论证意见中，申请人纳入了与其回应审理主任补件通知时提交的基本相同的叙述性说明，内容涉及其关于拟议事业具有国家重要性的主张，而这些说明已由审理主任在否决申请时予以考虑。然而，他未提供任何新的证据或论点以推翻审理主任的认定。

例如，申请人在上诉中概括提及记录中的推荐信，指出这些信件“ 描述了其表现、项目、其开发和启动的方法和改进、实现的目标，以及其如何影响巴西的物理治疗行业 ”。审理主任在否决决定中讨论了这些信件，并认定推荐人主要关注其以往与申请人的经历及其工作态度，但未涉及拟议事业的国家重要性。本办公室同意。

申请人在上诉中还讨论了其知识、技能和工作经验，但申请人在其领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要求，该要求“ 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，其拟议开展的具体事业在Dhanasar第一项要求下是否具有国家重要性。

申请人在上诉中重申，记录中关于美国政府举措的证据以及私营行业报告中呈现的关于该职业的信息“证明美国当局认可其工作的更广泛影响”。审理主任在否决决定中认定，该材料并非聚焦于申请人具体事业的国家重要性，而是聚焦于整个行业。审理主任主要是在认定申请人的拟议事业满足拟议事业实质价值方面而非国家重要性方面时考虑了该证据。

在上诉中，申请人主张其提交的证据足以证明其拟议事业的国家重要性，并声称审理主任的相反认定“清楚表明[审理主任]未分析[申请人]提交的所有证据”。经本办公室重新审查，审理主任的否决决定包含了对申请人证据缺陷的充分有据的说明，且本办公室注意到其在补件通知中就最初提交的证据提供了类似讨论。本办公室认定，记录未反映审理主任在分析本案资格因素时（无论是在补件通知中还是在否决决定中）忽视了证据。

因此，本办公室采纳并维持审理主任与该要求相关的决定。参见 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见 Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并维持下级决定的作法已“被所有直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受”）；Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996)（加入八个美国上诉法院的立场，认定上诉审理人员可采纳并维持下级决定，只要其对案件给予“个别化考虑”）。

由于申请人未能证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要求所规定的国家重要性，其未能证明作为酌情事项符合国家利益豁免资格。参见 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）。由于所认定的否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并特此保留申请人关于Dhanasar第三项要求的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需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)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

命令：上诉被驳回。