AUG242023_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：27674221 日期：2023年8月24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，可以授予此项对所需职位offer及因此对劳工证的自由裁量豁免。

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符合国家利益豁免资格。虽然审理主任认定申请人拟从事的事业具有实质价值，但他认定该事业不具有国家重要性。审理主任还认定，申请人未能证明总体上豁免职位offer要求及因此豁免劳工证要求会对美国有利。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 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。

I. 法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合 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才能的个人。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。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，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明符合 underlying EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得获得对职位offer要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。同上。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案指出，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：

- 拟从事的事业同时具有实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。2

II. 高级学位

审理主任发出的补件通知（RFE）及随后的否决通知均未就申请人是否提交了充分证据证明其是持有高级学位的专业人士成员作出认定。因此，本办公室将保留其是否符合 underlying EB-2分类资格的问题。

III. 国家利益豁免

审理主任认定申请人不符合Dhanasar框架的第一项或第三项要件。在上诉中，申请人声称，审理主任“ 施加了超出条例规定的新的实体和证据要求 ”，而非适用支配性审查标准，即优势证据标准。3 尽管申请人主张其已提供足以证明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在否决其申请时适用了优势证据标准以外证明标准的任何具体情形。

基于下文所述理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能充分证明其事业的国家重要性，从而无法依据Dhanasar分析框架第一项要件确立其资格。第一项要件，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。该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。在确定拟从事的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。

申请人此前曾在巴西担任物理治疗师，打算在佛罗里达州提供物理治疗服务。申请人最初对其拟从事事业的描述如下：

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）。
2 关于此三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 见 INS v. Cardoza-Foncesca, 480 U.S. 421, 431 (1987)（讨论“ 更可能 than not ”为事件发生概率超过50%）。

我在美国的职业计划是与一家医疗保健机构合作，为患者提供专家建议和治疗，此外还可能从事教学工作以培养新的物理治疗师。我的经验将使更多高技能物理治疗师进入美国医疗保健领域，这将缓解短缺、增加收入、惠及经济并增进患者整体健康……

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；
- 就正确技术和治疗方法对其他物理治疗师进行教育；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。

经济效益

- 优化患有疾病和损伤的患者的生活；
- 减少患者住院时间；以及
- 通过个性化治疗提高患有不同疾病和损伤的患者的生活质量，使其能够参与社区活动。

社会效益

- 改善患者的舒适度和健康；
- 尽量减少辅助器具的使用和依赖；以及
- 通过治疗提高患者的整体士气和活动能力。

关于第一项要件，审理主任认定拟从事的事业具有实质价值；然而，审理主任发出了补件通知（RFE），部分目的是确立拟从事事业的国家重要性。作为回应，申请人提供了一份陈述和一份商业计划，描述其打算“在佛罗里达州开发一家医疗保健服务公司~--------~”（原文强调），她将在那里“为美国工人创造就业机会，并为国家经济带来重大且有利可图的机会”。申请人表示其打算担任该公司的首席执行官，她在商业计划中将其描述为“所有者”和“主要顾问”。申请人的商业计划指出，“目标是向从医院和熟练护理机构出院的患者提供康复后服务”。商业计划显示，她打算雇用注册护士、持证临床社会工作者、持证执业护士、物理治疗师、医疗助理、运营总监、接收协调员、账单专员、实地营销代表和排班员等职位。

申请人对拟从事事业的初始描述并未表明有成立公司的计划；申请人最初打算“与一家医疗保健机构合作”，并可能向新的物理治疗师提供指导。本办公室认定，RFE回复就拟从事事业提出了一系列新的事实，而这些事实对国家利益豁免资格具有实质性。签证申请不得

基于对未来资格的推测或在申请人依据一系列新事实获得资格后予以批准。见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人必须在提交申请时即符合资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人设立和管理公司的计划是在提交日期之后提出的；因此，修改后的事业不能追溯确立资格。

针对审理主任要求补充证据以证明其服务如何达到国家重要性水平，申请人实质性地改变了其拟从事的事业。申请人不得对已提交的申请作出实质性变更，以使表面上存在缺陷的申请符合USCIS的要求。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。值得注意的是，申请人未解释她将如何在最初所述事业中所述的物理治疗服务（如有）与在其公司担任管理职务之间分配时间。因此，我们认定其事业的重点及其从事的领域均已发生实质性改变。如对最初的批准请求作出重大实质性变更，申请人必须提交新的申请，而非寻求批准一项缺乏记录中事实支持的申请。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。基于上述理由，该申请不得获批。

在认定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，我们进一步指出，我们寻求拟从事事业的“ 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. at 890。我们还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大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. 美国物理治疗师的短缺并不使拟从事的事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。

为评估个人是否符合国家利益豁免资格，我们必须首先依据具体的拟从事事业，在Dhanasar分析下确定其是否同时具有实质价值和国家级重要性。由于申请人未就其拟从事事业提供一致的信息，我们无法认定其拟从事事业具有国家重要性。即使申请人未实质性改变其拟从事事业，记录中的证据也不足以证明其在医疗机构担任物理治疗师的原始事业达到了与国家重要性相称的水平。申请人最初对其担任物理治疗师意图的描述，与一名成功的医疗工作者相符，例如为患者提供“ 个性化治疗 ”并提高其生活质量。然而，申请人未解释其作为物理治疗师的工作将如何在领域内产生更广泛影响，或在特定地点或对特定人群产生重大积极经济效应。她未详细说明其“ 可能 ”教授新物理治疗师的意图，也未以其他方式解释其作为单一物理治疗师的就业将如何解决该领域从业人员的全国性短缺。尽管我们认可提供医疗服务的事业具有实质价值，但申请人未证明其原始拟从事事业具有国家重要性。

此外，即使申请人在提交申请时已提出其建立和经营企业的计划（而她并未提出），我们也同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明这一修订后的事业在Dhanasar分析框架第一项要件下具有国家重要性。例如，申请人的商业计划概括性地描述了公司在佛罗里达州的营销和增长战略，以及预期案件数量和业务费用的预测；然而，对于这些案件估计和业务费用的来源，或如何计算得出，均无任何解释或说明。在驳回申请时，审理主任认定申请人未证明其拟从事事业的国家重要性，因为申请人的证据未显示其通过经营和管理公司所拟从事的工作将在表明国家重要性的层面上产生更广泛影响。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，坚称审理主任的决定有误，且记录中的证据证明其符合国家利益豁免资格。她重申，其事业的国家重要性部分在于美国存在物理治疗师短缺。然而，申请人未解释其经营一家雇用数量不确定的物理治疗师的企业将如何在具有国家重要性的层面上缓解短缺；其商业计划未具体说明拟雇用的物理治疗师人数，也未提供增长预测以证明公司将如何现实地雇用物理治疗师及所列其他职位，以发展和维持一个全面运作的企业。申请人提供了与美国在科学、技术、工程和数学（统称STEM）领域雇用员工的重要性相关的材料。我们注意到，物理治疗实践以类似于Dhanasar案中申请人拟从事教学活动的方式，直接惠及少数个体患者。在该裁决中，我们指出，“ 虽然STEM教学相对于美国教育利益具有实质价值，但记录并未以优势证据表明申请人将从事会对更广泛的STEM教育领域产生影响的活动。 ”因此，我们认定拟从事事业中的教学要素缺乏国家重要性的证据。Matter of Dhanasar, 26 I&N at 893。申请人作为企业主、物理治疗师或潜在讲师——或这些职业的组合——的工作影响，在范围上似乎同样有限。

为评估申请人的拟从事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。尽管申请人的陈述反映其意图为其公司客户提供物理治疗服务，但她未提供充分的信息和证据以证明其拟从事事业的预期影响达到国家重要性水平。在Dhanasar案中，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，因为它们不会对其领域产生更广泛影响。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在此，我们认定记录未显示申请人修订后的拟从事事业将充分延伸至其客户群之外，以在与国家重要性相称的层面上对物理治疗或家庭医疗保健行业产生更广泛影响。

此外，申请人未证明其修订后的拟从事事业具有雇用美国工人的显著潜力，或以其他方式为国家带来重大积极经济效应。具体而言，她未证明其公司的商业活动将为佛罗里达州或美国带来重大经济利益。我们注意到，虽然

申请人的上诉书面论证意见中未提及：RFE回复中所附的封面函强调了可能对经济产生积极影响的潜在投资兴趣；然而，记录中没有任何证据详细说明申请人的商业提案所产生的任何投资潜力。记录未显示申请人事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。Id. at 890。此外，尽管申请人声称其公司将雇用美国员工，但她未提供证据证明公司将运营的地区经济萧条、她将在该地区雇用大量劳动力，或其事业将通过就业水平、商业活动或税收为该地区或其人口带来重大经济利益。虽然商业计划提供了她打算雇用的职位摘要，但该计划未提供有关任何增长意图或预测的细节。申请人未经支持的陈述不足以满足其举证责任。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。尽管申请人声称其企业“ 已准备好提振地方经济，特别是在美国多个州服务不足的商业区 ”，但她未证明其公司所提供服务的预期影响占物理治疗或家庭医疗保健市场的显著份额。申请人未在Dhanasar分析框架第一项要件下证明其拟从事事业的国家重要性。

记录未能证明拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性。因此，申请人未能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有关Dhanasar框架下资格的其余论点。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“ 纯咨询性认定 ”）；另参见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

申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，她未能证明其有资格或经裁量本应获得国家利益豁免。申请仍将被驳回。

裁定：上诉被驳回。