DEC162022_01B5203 · 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：23692703 日期：2022年12月16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，寻求第二优先移民分类，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力人士，并寻求豁免EB-2分类所附的工作邀请要求。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了申请，认定记录未能确立拟从事事业的国家重要性，也未能确立豁免将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。申请人重申其资格，主张审理主任未适当考虑证据且在决定中出错。

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基础EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即属于持有高等学位或其同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)，规定“ '专业'一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。 ”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高等学位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至少五年专业领域内逐步提升的经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业领域的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识程度。

专业指该法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明特殊能力人士资格的具体证据要求。申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件。

虽然该法和相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请的框架。在宣布这一新框架时，本办公室撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)。Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免。另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (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）。作为酌情事项，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国，则可批准国家利益豁免。关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

A. 拟从事的事业

申请人称其拟从事的事业是在“ 一家医疗保健机构 ”担任物理治疗师。在审查随申请提交的证据后，审理主任发出了拒绝意向通知（NOID）。该NOID通知申请人，除其他缺陷外，证据未能确立其拟从事事业的国家重要性。在NOID答复中，申请人提供了一份在佛罗里达州开办和经营自己的物理治疗业务的商业计划。她表示将担任自己企业的首席执行官，涉及“ 监督和指导其他员工的活动 ”。在NOID答复中，申请人讨论了医疗器械市场，并表示她将在物理治疗领域“ 与跨国公司合作，就涉及在美国和巴西开发不同医疗保健企业的国家和跨境合同提供不可或缺的指导 ”。她进一步主张“ 拉丁美洲国家拥有相关投资机会和优异的股东回报，他们正寻求在美国扩展此类财富。我拟从事的事业将使这一投资成为现实，从而增强对美国的经济贡献。 ”

本办公室认定申请人未确定具体或一致的拟从事事业。如其初次申请所述，其拟从事事业涉及在一家医疗保健机构担任物理治疗师。相比之下，NOID答复将其事业重点转向在佛罗里达州的商业所有权以及为参与跨境合同的跨国公司工作。此外，申请人表示她打算扩展到医疗器械和外国投资市场。虽然这些事业可能通过物理治疗相关联，但其重点相当不同。在Dhanasar中，本办公室认定申请人必须确定“ 该外国国民拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。在此，申请人未澄清她是打算在一家医疗保健机构担任物理治疗师、经营自己的企业，还是与跨国公司合作就跨境合同提供咨询，也未充分解释如果她计划从事所有这些活动将如何分配时间。因此，本办公室认定申请人未确定具体且一致的拟从事事业。

补件通知（RFE）的目的是获取进一步信息，以澄清所寻求的资格是否已经确立。8 C.F.R. § 103.2(b)(8)。在回应RFE时，申请人不能实质性改变拟议的事业。USCIS法规明确要求申请人在提交申请时即确立资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。此外，签证申请不得基于对未来资格的推测而获批，也不得在申请人依据一套新的事实变得符合资格之后获批。见Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'l Comm'r 1978)。再者，申请人不得为使有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出实质性变更。见Matter of lzummi, 22 l&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。如果对最初的批准请求作出重大变更，申请人必须提交新的申请，而不是寻求批准一项没有记录中的事实支持的申请。记录并未表明申请人在佛罗里达州的业务在提交申请时已经存在。因此，我们认定其不能作为证明提交申请时已具备资格的证据。我们进一步认定，申请人已重大且实质性地改变了她最初描述的拟议事业。因此，她未能确立国家利益豁免的资格。

B. 国家重要性

即使忽略申请人拟议事业中的变更和缺乏具体性，并基于经营物理治疗业务的拟议事业来分析申请人的资格，我们仍然认定申请人未能确立该拟议事业将如何具有国家重要性。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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Dhanasar, 26 l&N Dec. at 893。同样，我们认定申请人未能确立该拟议事业将如何影响物理治疗领域、超越其诊所和患者，或达到国家重要性的水平。

申请人强调了物理治疗在处理工伤、疼痛管理、运动康复和生活质量问题方面的重要性。她指出了各种社会因素，例如劳动力老龄化、医疗费用增加、缺勤、再入院以及COVID-19疫情。此外，申请人通过提供该行业高增长潜力以及物理治疗师的需求和短缺的统计数据，强调了物理治疗师的经济重要性。我们同意物理治疗领域很重要；然而，这并不必然确立拟议事业的国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是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 ”。见id. at 889。记录并未表明申请人的患者护理职责将满足当前对物理治疗的需求、解决全国物理治疗师短缺问题，或以其他方式达到国家重要性的规模。此外，申请人并未主张其物理治疗方法在美国无法获得或与已经提供的方法不同。虽然我们考虑了申请人的证据，包括陈述、文章、报告以及[已隐去]咨询意见，但该证据主要涉及物理治疗职业或领域的重要性，而非某一具体拟议事业的国家重要性。因此，我们认定申请人未能充分证明其拟议事业将如何影响物理治疗领域或国家。

其他证据，例如申请人的商业计划、推荐信和患者证明信，赞扬了申请人的教育背景、经验、过往成功、个人品质以及她为患者取得的成果。然而，这些因素涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外国人本人”。Id. at 890。此处的问题是申请人的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人强调了该事业的“涟漪”和“乘数”效应。这些效应代表增加的商业活动如何创造直接和间接就业，进而提升家庭消费和支出能力，以及联邦和州税收。申请人预测其业务到第三年末将创造五个就业岗位，到第五年将产生268,404美元的工资支出。虽然我们同意任何基本商业活动都有可能对经济产生积极影响，但我们仍认定证据未能表明五个就业岗位和268,404美元的工资支出将如何为美国区域或国家经济带来达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济效应”水平的利益。见id. at 890。因此，我们认定记录不支持拟议事业将在达到国家重要性水平的规模上影响经济的认定。

在上诉中，申请人依赖其此前提交的证据和论点。为确立拟议事业的国家重要性，她强调了其将提供的服务的价值、其个人和专业品质以及物理治疗领域的重要性。虽然我们同意该领域很重要，个体患者护理和生活质量问题也很重要，但从证据或论点中看不出该拟议事业具有国家重要性。因此，基于这一额外理由，我们认定申请人未能满足Dhanasar框架所要求的第一项要件。

III. 结论

记录中的文件既未确立一项具体且一致的拟议事业，也未确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未能证明国家利益豁免的资格。根据Dhanasar所述其余要件对其资格作进一步分析将没有实际意义。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。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出其所得结果所不需要的问题作出认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本来就不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能确立其符合资格或以其他方式有理由获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。