JUN122023_04B5203 · 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：26965266 日期：2023年6月12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，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可以授予此项对所需工作邀请、并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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但申请人未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

虽然法规和相关条例均未界定“ 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。Dhanasar 指出，在申请人确立 EB-2 分类资格后，USCIS 可作为自由裁量事项授予国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业既具有实质

价值又具有国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该非公民拟从事的具体事业。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。关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

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。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明对工作邀请要求、并因此对劳工证要求的豁免将符合国家利益。基于下述理由，申请人未能证明对工作邀请要求的豁免是有正当理由的。

最初，申请人将事业描述为一项计划，“ 与一家医疗保健机构合作，为患者提供专家建议和治疗，此外还可能从事教授新物理治疗师的工作。 ”申请人最初还进一步陈述：

我的具体事业可能通过以下方式影响美国：

- 填补一个因物理治疗师需求高但缺乏合格物理治疗师而空缺的物理治疗师职位；
- 为患者提供正确的诊断；
- 就适当的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。

在补件通知（RFE）中，审理主任告知申请人相关内容如下：“ 记录中没有任何证据表明，单个个人在单一机构从事物理治疗会对物理治疗领域或美国健康结果产生广泛的前瞻性影响。 ”审理主任承认申请人提交了“ 关于未来几年物理治疗职业增长的各种报告和文章，以及物理治疗职业状况和美国经济的资料。 ”然而，审理主任指出，“ 档案中没有任何证据直接讨论或涉及申请人本人受雇为物理治疗师这一具体拟从事的事业。 ”审理主任进一步解释了在具有国家重要性的领域工作与具体拟从事的事业本身必须具有国家重要性这一要求之间的区别。因此，审理主任要求提供额外证据，以证明具体拟从事的事业具有所要求的国家重要性。

在回应审理主任的补件通知时，申请人首次陈述其拟从事的事业将涉及“ 发展和扩展我自己的物理治疗服务……公司，为患有神经、呼吸和运动障碍的患者提供治疗，特别侧重于

患有神经系统疾病的儿童……公司设在佛罗里达州。”她进一步主张，她并非如最初为支持申请所述填补一个空缺的物理治疗师职位，而是“将担任公司的首席物理治疗师”，并且她“将雇用数名合格的美国专业人士……以担任各种其他专业职位，包括物理治疗师、会计师、助理及其他必要职位。”申请人还针对补件通知提交了其初创物理治疗服务公司的商业计划书。该商业计划书的日期为2022年9月，晚于申请提交日期。本办公室还注意到，公开信息显示申请人的初创物理治疗服务公司首次在佛罗里达州注册成立是在[已隐去]2020年，同样晚于申请提交日期。一般参见佛罗里达州州务卿公司注册处，按名称搜索公司、有限责任公司、有限合伙企业和商标，https://search.sunbiz.org/Inquiry/CorporationSearch/ByName。

申请人必须在提交申请时确立其寻求的福利的资格。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。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后获批。参见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人不得对申请作出重大变更，以使有缺陷的申请符合USCIS的要求。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

申请人究竟是将在现有医疗保健机构填补一个空缺的物理治疗师职位，还是将创办一个新的医疗保健机构并既担任物理治疗师又雇用其他物理治疗师在该新机构工作，这一问题是重大的，因为它涉及拟从事事业的范围以及该事业是否可能产生重大积极经济影响。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。由于申请人在提交申请时表示其拟从事的事业将涉及在现有医疗保健机构填补一个空缺的物理治疗师职位，并且公开信息显示其初创公司是在提交申请之后成立的，因此她在回应补件通知时关于该新初创公司的主张提出了一套新的事实，purport to 重大改变申请，因而不能确立资格。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；Matter of Katigbak, 15 I&N Dec. at 49；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。由于为回应补件通知而提交的商业计划书以及申请人关于创办该公司并担任其首席物理治疗师的相关主张不能确立资格，本办公室无需进一步处理该信息。

审理主任指出，申请人的 RFE 回复不当“就拟议事业提交了一套新的事实，而该事业对国家利益豁免的资格具有实质性影响”，如上文所述。基于可能确立资格的信息，审理主任断言：“USCIS 无法从记录中确定拟议事业将具有重大价值。”审理主任观察到，“[申]请人的拟议事业似乎对其个别患者的影响有限。”审理主任认定，“记录中没有任何证据确立对物理治疗领域、美国公民的整体健康或美国经济具有广泛的预期影响。”审理主任进一步指出，“即使[申]请人声称存在[物]理[治]疗师短缺，且其拟议事业将有助于在美国培养更多[物]理[治]疗师，记录也不支持这样一种能够对美国职业短缺产生广泛影响的解决方案。”因此，审理主任得出结论：“[申]请人的事业不体现国家重要性。”审理主任进一步得出结论，记录不

满足 Dhanasar 第二和第三项要件，如所要求。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

在上诉中，申请人概述了其学术和先前就业经历，并主张其拟议事业具有国家重要性，因为它“ 与美国在发展公共卫生和满足市场对准确高效解决方案的需求方面的国家利益相一致，从而减轻遭受负面健康影响患者的痛苦 ”。申请人还引用了关于“ 物理治疗领域……2020 年至 2030 年间 ”预期增长的泛泛出版物。申请人还讨论了其针对审理主任 RFE 提交的商业计划。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar 提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业示例，即“ 在特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。

申请人在上诉中依赖其学术和先前就业经历是不当的。尽管个人的学术和先前就业经历对 Dhanasar 第二项要件——个人是否处于有利地位以推进拟议事业——具有实质性，但它们对 Dhanasar 第一项要件——预期事业是否同时具有重大价值和国家重要性——不具有实质性。见 id. at 888-91。

同样，申请人在上诉中关注关于物理治疗领域和预期行业增长趋势的泛泛出版物是不当的。如上所述，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。见 id. at 889。上诉中引用的任何文章均未具体指明申请人及其拟议事业，也未阐明该具体事业如何可能“ 在特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”或更广泛的影响，例如“ 雇用美国工人的重大潜力或……其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。

我们再次指出，申请人在上诉中强调其首次针对审理主任 RFE 提交的商业计划是不当的，因为它呈现了一套无法确立资格的新事实；因此，我们无需进一步处理这些主张的实质内容。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1); Matter of Katigbak, 15 I&N Dec. at 49; Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。

转向申请人在提交时已确立的事业，在现有医疗机构填补空缺物理治疗师职位的提议似乎有利于申请人的潜在雇主以及她可能提供护理的客户或患者。然而，记录未确立作为物理

治疗师在单一医疗机构工作，诊断和治疗数量未指明的个别患者如何可能在“特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响”或更广泛的影响，例如“雇用美国工人的重大潜力或……其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。相关地，记录未确立在可能雇用申请人的医疗机构教育和监督其他工人的拟议事业如何可能在特定领域内具有国家甚至全球影响、更广泛的影响或其他重大积极经济影响。见 id。由于记录未确立申请人在提交时已确立的事业如何可能在特定领域内具有国家甚至全球影响、更广泛的影响或其他重大积极经济影响，因此它未确立拟议事业具有国家重要性。见 id。

总之，申请人未确立拟议事业具有 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性；因此，她不符合国家利益豁免的资格。我们保留关于记录是否确立拟议事业具有 Dhanasar 第一项要件同样要求的重大价值，以及记录是否满足 Dhanasar 第二或第三项要件的意见。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出决定对结果不必要的争议作出认定”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性争议）。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们得出结论，申请人未确立作为自由裁量事项获得国家利益豁免的资格，或另有理由获得该豁免。

命令：上诉被驳回。