MAY042023_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：25690610 日期：2023年5月4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类第二优先（EB-2）移民分类。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对该EB-2移民分类所附的工作邀请要求进行国家利益豁免。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）可授予此项对所需工作邀请以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，认定申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性、她处于有利地位能够推进拟从事的事业，或者豁免工作邀请要求以及因此豁免劳工证要求将有利于美国。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

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其还必须证明其值得获得对工作邀请要求的自由裁量豁免，即符合“ 国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关法规均未界定“ 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分析框架。Dhanasar指出，如果申请人证明以下各项，USCIS可作为自由裁量事项1授予国家利益豁免：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；

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于自由裁量性质）。

• 该个人处于有利地位能够推进其拟从事的事业；以及
• 权衡之下，豁免工作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。尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求以及因此豁免劳工证要求将符合国家利益。

审理主任认定申请人未满足Dhanasar框架三项要件中的任何一项。在上诉中，申请人主张，审理主任并未适用支配性审查标准即优势证据标准，3而是“ 施加了超出法规规定的新颖实体和证据要求 ”。尽管申请人声称她已提供足以证明其符合国家利益豁免资格的证据，但她并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。申请人还主张，审理主任“ [作出]否决，而未给予上诉人机会提交额外证据并补正审理官员提出的任何问题…… ”记录显示，申请人事实上确实收到并回应了补证请求（RFE）；RFE于2022年4月26日发出，申请人的回复——其中包括一份盖有日期戳的RFE副本——于2022年9月19日收到。

基于下文所述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其事业的国家级重要性，从而未能依据Dhanasar分析框架第一要件确立其资格。第一要件即实质价值和国家级重要性，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。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人最初提交了以下陈述：

我在美国的职业规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的整体健康。

关于第一要件，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RFE，要求提供额外证据以证明拟从事事业的国家级重要性。作为回应，申请人自称企业家，并提交了一份商业计划书，拟与另外两名合伙人共同经营一家公司，提供与服务

2 关于该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)（将“ 更可能 than not ”讨论为事件发生概率大于50%）。

相关的骨科物理治疗康复、呼吸治疗、神经康复治疗，以及举办普拉提课程。商业计划书将申请人在公司中的角色称为“ 业务管理员 ”、“ 业务经理 ”和“ 首席执行官 ”。商业计划书陈述如下（按原文引用）：

[申请人的公司]预计将在佛罗里达州总共（5）年的运营期内，以7.63百万美元的总工资支付额影响物理治疗康复服务行业，为美国工人创造（65）个直接就业岗位，帮助美国公民改善其日常生活质量与安全。商业计划预计前（5）五年收入为13百万美元。

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回复就拟从事的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影响。见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)，该案要求寻求就业类移民分类的受益人必须在签证申请提交之日具备必要资格。另见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。申请人必须在提交申请时满足资格要求。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，经修改的事业不能追溯确立资格。申请人不得对已经提交的申请作出实质性变更，以使明显存在缺陷的申请符合USCIS要求。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。

在回应审理主任要求提供证据以证明其服务如何达到国家级重要性水平时，申请人显著改变了其拟从事的事业。值得注意的是，申请人并未解释她将如何在履行最初作为其所述事业一部分而描述的物理治疗服务（如有）与在其公司担任管理职务之间分配时间。因此，本办公室认定，其事业的重点及其事业领域均已发生实质性变化。如果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，而不是寻求批准一项没有记录事实支持的申请。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。基于这些理由，该申请不得获批。

此外，即使申请人在提交时已提出其设立和经营企业的计划（而她并未提出），本办公室仍同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明该事业在Dhanasar分析框架第一要件下的国家级重要性。例如，申请人的商业计划书预计销售额将据称使企业从佛罗里达州的一个单一地点扩展到该州多个地点；然而，没有任何迹象表明这些销售预测是如何计算的。在否决申请时，审理主任认定，申请人未能证明其拟从事事业的国家级重要性，因为申请人的证据未显示其通过

运营和管理其公司而拟从事的工作将具有达到国家级重要性水平的更广泛影响。

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物理治疗师短缺这一事实。然而，申请人未解释一名物理治疗师的工作如何能在国家重要层面上缓解短缺。物理治疗执业直接惠及少数个体患者，其方式与Dhanasar案中申请人拟议的教学活动相类似。在该裁决中，我们指出：“ 尽管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。 ”我们因此认定，拟议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。申请人作为治疗师和教师的工作的影响，其范围似乎同样有限。

在确定国家重要性时，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 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，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，“ 一项具有雇用美国工人显著潜力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. 在美国物理治疗师短缺并不使拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。

为评估申请人的拟议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议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar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的影响。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议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水平上对更广泛的物理治疗行业产生影响。

此外，申请人未证明其拟议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，她未显示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。商业计划未证明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

证据以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。尽管商业计划显示申请人的公司将在五年内雇用六十五名全职和兼职员工，但该计划未充分详述所描绘的收入和人员配置预测的依据，也未充分解释收入和人员配置预测将如何实现。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、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。尽管申请人声称“ 由于其专业活动的涟漪效应，其拟议事业具有全国范围，并将产生重大的国家利益 ”，但她未显示其公司所提供服务的预期影响占物理治疗市场的显著份额。申请人未证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

记录未确立Dhanasar先例裁决第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未证明符合国家利益豁免资格。由于所认定的驳回依据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框架下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976); see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本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，她未证明其符合资格或作为裁量事项应获国家利益豁免。申请将维持被拒。

裁定：上诉被驳回。