NOV042022_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：23069391 日期：2022年11月4日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名物理治疗师和导乐（doula），在孕期及产后为母亲提供支持，她寻求被归类为持有高等学位的专业人士以及科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此基于就业的“ EB-2 ”移民分类所附带的职位邀请要求给予国家利益豁免。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益的情况下，可酌情批准对所需职位邀请、并因此对劳工证的豁免。

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等学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需职位邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉。

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，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

本法第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之外国人或具有特殊能力之外国人。——

(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之成员，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将潜在地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求者。

(B) 职位邀请的豁免——

(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、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 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分析框架。Dhanasar 指出，在申请人已确立 EB-2 分类资格后，[1] 美国公民及移民服务局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性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议事业；以及 (3) 总体权衡，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件涉及实质性价值和国家重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，总体权衡，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，美国公民及移民服务局可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，该外国国民获得职位邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及

1 另见 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）。

该外国国民贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体权衡，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格；其职业属于专业，且其持有学士学位及至少五年相当于硕士学位的渐进式学士后经验。因此，我们无需审查申请人关于特殊能力的并行主张。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

受益人于2005年获得物理治疗学士学位，此后接受了产科、运动物理治疗以及针灸等其他领域的专业培训。她于2006年至2017年在巴西从事物理治疗，既独立执业也通过诊所执业。

审理主任认定申请人未满足 Dhanasar 框架的任何要求。我们认定拟议事业可能具有实质性价值，但基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。3

最初，申请人表示：“ 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。 ”申请人除描述物理治疗师的职责并声称她将“ [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 ”外，未提供关于拟议事业的细节。因此，最初描述的拟议事业相当于继续担任物理治疗师的意图。申请人未指明特定的潜在雇主，但声称物理治疗师的需求超过供给。

瑞典学院（Swedish Institute）的一位解剖学、生理学和微生物学教授提供了一封专家意见信，声称申请人的拟议事业具有国家重要性，因为“ 美国物理治疗师严重短缺 ”，且申请人“ 对巴西医疗保健行业的深入了解 ”将惠及“ 在巴西开展业务或计划在巴西开展业务的美国公司 ”。申请人本人对拟议事业的描述并未解释其治疗患者的工作将如何影响美国与巴西之间的贸易，或如何与在巴西或与巴西开展业务的美国公司相关。每一位在国外接受培训的专业人员都会带来其母国该职业执业方式的知识，但此类知识如何为其拟议事业带来国家重要性尚不清楚。申请人对巴西医疗保健的了解并非使其有资格获得国家利益豁免这一特殊利益的区分因素。

2 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 虽然我们可能未讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

此外，撰写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当。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STEM教育领域产生更广泛影响的活动。 ”因此我们认定，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作为讲师的工作的影响，在范围上似乎同样有限。

申请人提交了证明物理治疗整体重要性的信息，但所有从业者的集体重要性并不能证明申请人特定拟议事业的国家重要性。申请人还提交了关于阿片类药物滥用和贩运的背景信息，但尽管疼痛管理是物理治疗的目标之一，申请人并未解释她作为物理治疗师的工作如何会对阿片危机产生影响并达到国家重要性的水平。

审理主任签发了补件通知，指出：“ 在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业的重要性， ”而是该个人的特定事业。审理主任要求提供关于拟议事业的更多细节，并指出申请人“ 未提供充分证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。 ”

作为回应，申请人表示：

我的计划是在美国担任物理治疗师，并分享我应用快速、安全的康复方案的方法，使患者能够更快地从产后恢复并恢复日常活动。我打算开发有效的技术，以改善我国妇女的医疗保健，并改变物理治疗师在产房中的认知方式。

……在对每位患者进行评估后，我将设计并实施一项计划，帮助改善母亲们的健康、预防未来问题，并帮助她们恢复体形和身体功能。

此外，我的经验使我能够分享知识，并在巴西和美国就妇女健康相关主题讲授课程和举办研讨会……申请人提交了一份关于[已隐去]的商业计划，表明该公司将于2022年初开始运营，且申请人“ 将担任CEO ”（首席执行官）。4该商业计划表明，该公司将提供“ 物理治疗服务，专注于

4 尽管申请人将[已隐去]称为有限责任公司，这是一种需要在当地管辖区注册的特定法律实体类型，但记录并未显示[已隐去]在提交时作为法律实体存在或曾经存在。

妊娠和分娩物理治疗，遍布美国领土，”第一年雇用13人，第五年后达到31人，同时创造155个间接就业岗位。商业计划中拟议的组织结构图提到“与公司相关联的企业家和创业者[原文如此]网络，无论是作为合作伙伴还是特许经营人。”该计划指出，“公司提供的主要利益是为美国经济和社会创造新财富，”并指出申请人“打算创建……一家以技术为基础、敏捷管理的公司。”

申请人本人对其拟议事业的修订描述（上文摘录）与商业计划存在显著差异。其中未提及[已隐去]，也未一般性讨论申请人创办自己企业的计划。如上文缩进段落所引，申请人表示她的“计划是担任物理治疗师”，而非治疗诊所的CEO。

该商业计划日期为2021年3月，比她于2019年4月提交I-140表格申请晚了两年多。2019年的初始申请未包含证据表明申请人计划创办这样一家涉及“企业家网络”的公司。该商业计划不仅与申请人2019年的初始主张存在重大偏离，也与其2021年3月（与商业计划同月）的修订陈述存在重大偏离。该商业计划并非对其拟议事业的修订，而似乎是一项根本性的新主张。申请人必须在提交申请时满足所有资格要求。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人不得为使其有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。关于[已隐去]的商业计划对于提交时的拟议事业具有可忽略的证据权重。

审理主任驳回了申请，指出“记录未证明，除了为其客户和员工提供的利益之外，申请人的拟议事业将具有更广泛的影响，达到具有国家重要性的水平，或它将提供实质性的积极经济效应。”审理主任认定“申请人未证明[拟议事业]具有雇用美国工人的重大潜力或其他实质性的积极经济效应”，且申请人未证明拟议事业“在[申请人]客户和员工所获利益之外”具有“更广泛的影响，达到具有国家重要性的水平”。

在上诉中，申请人主张她的“拟议事业具有全国范围，并将对其[原文如此]所服务的行业产生广泛影响，因为其[原文如此]的工作职能将因其[原文如此]专业活动的涟漪效应而为国家产生实质性的积极经济机会。”除了误用的男性代词外，该段落含糊且笼统，未具体讨论拟议事业，未引用任何证据，也未提供关于申请人作为物理治疗师的预期工作所声称的“涟漪效应”的任何细节。

申请人提交了关于物理治疗行业整体的大量信息和证据，但申请人仅就其工作具体如何具有国家重要性提供了含糊的推测。

在上诉中，申请人主张她已记录“美国该领域专业人员严重短缺”，但申请人未回应审理主任的具体认定，即“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。事实上，此类合格工人短缺由美国劳工部[DOL]通过劳工证程序直接处理。”5

基于上述理由，我们认定申请人未证明其拟议事业的国家重要性。由于该问题本身即决定上诉结果，我们拒绝审理并在此保留关于Dhanasar框架其余要素的上诉论点。6

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要素，我们认定她未作为自由裁量事项证明其符合国家利益豁免资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

5 针对审理主任的意见，我们补充指出，劳工部法规为物理治疗师另设有一项规定，将该职业列入 Schedule A 的 Group I。为 Schedule A、Group I 职业的受益人提交的申请不需要个别劳工证，但此类申请必须由有意向的美国雇主提交。更多细节见劳工部法规 20 C.F.R. § § 656.5 和 656.15 以及 6 USCIS Policy Manual E.7。Schedule A Group I 预认证并非对职位邀请要求的豁免。相反，Schedule A Group I 预认证与国家利益豁免是相互排斥的程序，其程序和证据要求各不相同。基于这些原因，Schedule A、Group I 职业的劳动力短缺不构成国家利益豁免的依据。

6 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无须对作出裁决并非为达成其所获结果所必需的问题作出认定”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

6 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。