OCT302023_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：28564497 日期：2023年10月30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移民分类所附带的职位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）可授予此项对所需职位邀请、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，但申请人未能证明豁免所需职位邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。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重新审查。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，即作为持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

虽然法律和相关法规均未界定“ 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) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，在申请人已确立 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兼具实质

价值和国家级重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，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，即实质价值和国家级重要性，聚焦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级重要性时，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。尚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。基于下述理由，申请人未能证明豁免职位邀请要求具有正当理由。

最初，申请人将其事业描述为一项计划，即：

继续运用我作为[物]理[治]疗师的能力，帮助满足需求并缓解该国医疗保健专业人员短缺的问题，为知名物理治疗执业机构提供高技能服务，提供教育讲座以赋能该领域的其他专业人员，参与并领导创新项目，并改善美国公民的整体健康。

申请人进一步主张，其事业“ 不仅将有助于改善该国熟练医疗保健专业人员的供给，还将促进美国经济并创造美国就业机会。 ”本办公室注意到，申请人在提交申请时明确表示，她“ 计划通过寻求在需要填补空缺的公司和执业机构的就业机会，为满足该领域专业人员日益增长的需求作出贡献 ”，而非她将创办一家物理治疗咨询公司。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人就其拟从事的事业将涉及的内容提供了不一致的信息。她重申她“ 将治疗并帮助患者改善姿势，预防背痛以及常由肢体导致的身体不对称所引起的损伤 ”，她还进一步表示她“ 将在术后医院ICU工作，致力于患者的康复，促进早期出院，负责并指导出院后护理，并追踪个性化方案以实现患者的完全康复。 ”申请人还重申她“ 将向该领域的其他专业人员传播我的知识。 ”然而，与此相对，申请人表示“ 通过她的咨询服务，[她]将帮助物理治疗诊所和执业机构改善其运营、简化其工作流程并制定更有效的治疗方案。 ”

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)。申请人不得为使有缺陷的申请符合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)。此外，对申请人证据任何方面产生的疑问，均可能削弱为支持签证申请而提交的其余证据的可靠性和充分性。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)。

由于申请人在提交申请时并未主张其拟从事的事业将涉及创办“ 咨询服务 ”，其在回应审理主任RFE时称其事业将涉及“ 她的咨询服务 ”的陈述提出了一套新的事实，不能确立资格。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另参见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。此外，由于申请人在回应审理主任RFE时表示她将“ 在术后医院ICU工作 ”，且“ 她的咨询服务……将帮助物理治疗诊所和执业机构改善其运营、简化其工作流程并制定更有效的治疗方案 ”，该RFE回应使人们对申请人拟从事的事业具体将涉及的内容——在医院工作还是经营一家物理治疗咨询公司——产生疑问。对申请人拟从事的具体事业将涉及内容所产生的疑问，削弱了所提交证据的可靠性和充分性。参见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591。

审理主任认可了记录中的信息，并认定“ 申请人已证明拟从事的事业具有实质价值 ”。然而，审理主任指出“ 申请人未能证明拟从事的工作具有超出一家公司（或任何潜在雇主）、商业伙伴、联盟和/或未指明客户范围的影响，且达到足以证明该事业具有国家级重要性的程度。 ”因此，审理主任认定记录不满足Dhanasar第一项要件，而未处理Dhanasar其余要件。

在上诉中，申请人概述了其以往的学术和工作经历。她还概述了物理治疗师的职责以及物理治疗对需要它的患者的益处。申请人引用了记录中载有关于物理治疗行业一般性信息的出版物。她还称拟从事的事业“ [影]响政府实体已描述为具有国家级重要性或属于国家倡议主题的事项[原文如此]。 ”

同样在上诉中，申请人再次就其拟从事的事业将涉及的内容提供了不一致的信息。她重申她“ 将在术后医院ICU工作，致力于患者[原文如此]的康复，促进早期出院，负责并指导出院后护理，并追踪个性化方案以实现患者的完全康复。 ”然而，她还再次主张“ 通过她的咨询服务，[她]将帮助物理治疗诊所和执业机构改善其运营、简化其工作流程并制定更有效的治疗方案。 ”她还表示，“ 通过向其他物理治疗专业人员提供她的专业知识和指导，[申请人]将帮助改善全国范围内为患者提供的护理质量。 ”申请人还再次主张，如她在回应审理主任RFE时所述，她将“ 帮助将……由技术负责人[已隐去]在巴西发明的呼吸机……引入美国。 ”

在确定国家级重要性时，相关问题并非个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家级重要性，本办公室聚焦于

“ 该非公民拟从事的具体事业。 ”见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。Dhanasar 提供了可能具有国家重要性的事业示例，这是第一项要件所要求的，即 “ 在某一特定领域内具有国家甚至全球影响，例如源自某些改进的制造工艺或医学进步的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如 “ 具有雇用美国工人的重大潜力或……其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区 ”。同上，第889-90页。

申请人对其既往学术和工作经历的论述，与拟从事的事业是否具有国家重要性无关。如前所述，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注的是 “ 该非公民拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。尽管个人的既往学术和工作经历与 Dhanasar 第二项要件相关——即个人是否处于有利地位以推进拟从事的事业——但它与 Dhanasar 第一项要件无关，即 “ 该非公民拟从事的具体事业是否在某一特定领域内具有国家甚至全球影响，例如源自某些改进的制造工艺或医学进步的影响 ”，或其他广泛影响，例如 “ 具有雇用美国工人的重大潜力或……其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区 ”。同上，第888-91页。同样，申请人关于物理治疗师一般职责、物理治疗对需要该治疗的患者的益处，以及记录中载有物理治疗行业一般性信息的出版物的论述，均未说明申请人的具体事业如何可能具有 Dhanasar 所设想的那种更广泛影响。同上。相关地，无论物理治疗是否 “ 影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项，或是国家倡议的对象[sic] ”，申请人仍必须证明 “ 该非公民拟从事的具体事业如何在某一特定领域内具有国家甚至全球影响 ”、“ 重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区 ”，或其他更广泛影响的指标。同上（着重号为原文所加）。再次强调，个人将从事的行业、领域或职业的重要性并非相关问题。同上。

接下来，我们再次指出，申请人在回应审理主任的补证通知（RFE）时以及在上述中提出的主张，呈现了一套新的事实，而这些事实不能确立资格。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见 Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 第49页；Matter of Izummi，22 I&N Dec. 第176页。由于关于物理治疗咨询服务的新事实不能确立资格，我们无需进一步处理这些事实。同上。此外，申请人关于她将 “ 在术后医院重症监护室（ICU）工作 ”以及 “ 她的咨询服务……将帮助物理治疗诊所和执业机构改善运营、简化工作流程并制定更有效的治疗方案 ”的前后不一致陈述，令人对申请人拟从事的事业具体将包含什么——在医院工作还是经营一家物理治疗咨询公司——产生怀疑。这种怀疑削弱了所提交证据的可靠性和充分性。见 Matter of Ho，19 I&N Dec. 第591页。

即使记录中载有关于拟从事事业将包含什么、可能确立资格的可靠且充分的描述，记录也未确立该事业如何可能具有 Dhanasar 所设想的那种更广泛影响。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889-90页。申请人计划 “ 在需要填补职位空缺的公司和执业机构寻求就业机会 ”并向雇用她的医疗机构的患者提供物理治疗，似乎有利于申请人的潜在雇主和患者。然而，记录

未确立按照“实现患者完全康复的个性化方案”向患者个人提供物理治疗如何将具有 Dhanasar 所设想的那种更广泛影响。同上。我们承认申请人主张她将“提供教育讲座以赋能该领域的其他专业人士”。然而，记录未确立申请人的教育讲座如何将具有“在某一特定领域内具有国家甚至全球影响，例如源自某些改进的制造工艺或医学进步的影响”。同上，第889-90页。尽管申请人主张其作为物理治疗师工作的事业将“促进美国经济并创造美国就业”，但记录未确立她对医疗行业的个人贡献如何将对任何特定地点的经济或劳动力产生可感知的影响，从而达到 Dhanasar 所设想的那种重大积极经济效应。同上。我们还承认申请人在记录中多次表示她将“帮助把在巴西发明的呼吸机由[已隐去]技术负责人[已隐去]……带到美国”。然而，申请人本人对其参与情况的描述承认她并非该呼吸机的发明人，因此，她不负责该呼吸机可能构成的“某些改进的制造工艺或医学进步”，如 Dhanasar 所述。因此，她不对该呼吸机在一般医疗领域或更具体地在物理治疗领域内可能具有的任何影响负责，无论在国家还是全球层面。同上。

总之，申请人未确立拟从事的事业具有 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。我们对记录是否满足 Dhanasar 第二项或第三项要件保留意见。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24，25（1976）（“法院和机构无需对作出裁决对结果并非必要的问题作出认定”）；另见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516，526 n.7（BIA 2015）（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

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，我们认定申请人未确立作为自由裁量事项对国家利益豁免的资格，或未在其它方面值得获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。