SEP072023_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：28081539 日期：2023年9月7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）

申请人是一名运动生理学家，自称"健康专家"，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)。申请人还寻求豁免此EB-2移民分类所附的职位邀请要求。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）可酌情批准此项对所需职位邀请以及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以及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进行重新审查。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基础EB-2签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。由于此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。

虽然法规和相关条例均未定义"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)中为审理国家利益豁免申请设定了框架。Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，USCIS可酌情批准国家利益豁免，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，豁免职位邀请要求以及因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该非公民拟从事的具体事业。事业的实质价值可在商业、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景影响。关于此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，申请人是否已证明豁免职位邀请要求以及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"在美国开设她自己的公司……以她在巴西极为成功的业务命名。"她进一步声称，该公司的服务将"包括普拉提和按摩，以及其他帮助患者改善活动能力和整体生活质量的疗法。"

在回应审理主任的否决意向通知（NOID）时，申请人重申，她的"拟从事的事业是作为健康专家在美国工作，通过我在美国设立的公司。"申请人将其公司描述为"提供个性化的健身和康复服务，考虑每位患者的具体需求。"她表示，通过她的事业，她"将能够帮助美国公民中的特殊少数群体，如退伍军人，甚至那些疼痛通常被忽视且未得到妥善治疗的老年人。"她进一步指出，"我正在美国创造我自己的就业机会。"她还作出以下主张：

我的事业与美利坚合众国的国家利益相一致，原因有多种，包括……改善那些患有运动困难、慢性疼痛的人的生活，尤其是那些患有癌症的人[；它]可以帮助推进美国政府与公共卫生和经济复苏相关的目标[；它]将促进美国福利，因为已充分证实增加身体活动可带来更高生产力的劳动力[；]我将填补科学领域STEM专业人员的缺口[；以及]遵守承认我作为健康专家拟从事事业重要性的美国国家立法，如《国家疼痛战略》和《2021年患者准入法》。

本办公室首先指出，申请人在回应审理主任的NOID时引用2021年的立法是不当的。申请人必须在提交申请时即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或在申请人根据新的事实情况获得资格后予以批准。参见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人提交了表格I-140，外籍

工人移民申请，于2020年11月。因此，引用2021年的立法不能确立2020年提交时的资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另参见Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. at 249。本办公室进一步指出，即使申请人在回应审理主任的NOID时引用的立法能够确立资格——而它不能——国会尚未颁布申请人所引用的"2021年物理治疗师劳动力与患者准入法"；相反，该法案仅在众议院和参议院被提出。参见美国国会，立法，高级检索，https://www.congress.gov/advanced-search/legislation/。因此，该拟议法案不具有法律效力，无论是在表格I-140提交之日还是之后。

本办公室接下来指出，尽管申请人在回应审理主任的NOID时重申她打算在美国设立一家物理治疗公司并概述了她将提供的一般服务类型，但她未提供运营细节，例如她预期获得的年收入、她打算雇用的任何工人——除她本人之外、她打算支付任何雇员的工资（除她本人预期的年收入之外），甚至她公司将运营的地点，仅在表格I-140上标明了一个城市和州，街道地址为"待定"，邮政编码为"不适用"。

审理主任承认申请人的"拟从事事业在商业、创业、科学、技术、文化、健康、教育、艺术或社会科学等领域具有实质价值。"然而，审理主任指出，申请人未"提交商业计划书以说明其企业计划雇用、培训和支持的人数。"与此相关，审理主任指出，"没有证据表明她打算支付其当前或潜在雇员的薪酬水平会产生'实质性的积极经济效应'，如收入或创造就业，"并引用Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。审理主任还承认记录中包含一封来自申请人一位患者的信件；然而，审理主任认定记录表明申请人的事业"对其患者的影响有限，这不反映具有国家重要性。"基于该分析，审理主任得出结论，"申请人未能证明其事业具有国家重要性，且未满足Dhanasar框架的第一项要件。"审理主任进一步得出结论，记录未满足Dhanasar的第二项和第三项要件。

在上诉中，申请人首先主张审理主任错误适用了Dhanasar框架来确定事业是否具有国家重要性。具体而言，申请人指出Dhanasar承认"事业具有创造显著经济影响的潜力的证据可能是有利的，但并非必需。"Id. at 889。相反，申请人侧重于Dhanasar的以下段落："与研究、纯科学和增进人类知识相关的事业可能符合资格，无论这些领域的潜在成就是否可能转化为美国的经济利益。"Id.

申请人在上诉中对Dhanasar的上述讨论误读了我们的裁决，即该裁决适用于判断拟议事业是否具有国家重要性。具体而言，申请人所引述讨论出现的那一段落涉及Dhanasar第一项要件中的实质方面，承认关于创造显著经济影响潜力的证据“ 并非必需，因为一项事业的实质可以在没有即时或可量化经济影响的情况下得以确立。 ”同上（着重号为原文所加）。不过我们承认，Dhanasar框架中适用于判断一项事业是否具有国家重要性的适当部分

考虑到“更广泛的影响”，这些影响不一定可量化为显著经济影响，例如那些“在某一特定领域内具有国家甚至全球影响的影响，诸如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。”同上，第889-90页。

除如上所述误读Dhanasar之外，申请人在上诉中引述了她针对审理主任的NOID（意向拒绝通知）所提交的陈述，并主张案卷中的支持信“详细阐述了[她]执业的重要性”。她还称案卷中的各类出版物确立了“为何她的职业和拟议事业具有国家重要性”，并指出她的事业“与美国政府倡议相一致”。

在判断国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们聚焦于“[非公民]拟从事的具体事业”。见Dhanasar，26 I&N Dec.第889页。Dhanasar提供了可能具有第一项要件所要求国家重要性的事业示例，即“在某一特定领域内具有国家甚至全球影响，诸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“雇用美国工人的显著潜力或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。”同上，第889-90页。

我们首先注意到，申请人依赖记录中关于其拟议事业是否可能具有国家重要性的各类出版物，这一依赖并不恰当。如前所述，在确定国家重要性时，我们关注的是“[非公民]拟从事的具体事业”，而非关于某一行业、领域或职业重要性的泛泛之论。Id. at 889。申请人在上诉中提及的记录中的任何出版物——其标题如“Sports and Recreation-Related Injuries Top 8.6 Million Annually”——均未涉及申请人、其拟议事业，或该事业如何可能在“某一特定领域内具有国家甚至全球影响”，或以其他方式具有更广泛的影响，例如“具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区”。Id. at 889-90。由于这些出版物未涉及申请人或其具体事业，它们无法证明申请人的具体事业如何可能具有国家重要性。See id。

我们接下来指出，申请人在上诉中提及“美国政府倡议”属于依据不当。除上文讨论的已提出但未颁布的“2021年物理治疗师劳动力与患者可及性法案”之外，申请人还在上诉中提及美国国土安全部日期为2021年8月10日的《关于确保关键基础设施工人在COVID-19应对期间能够工作的咨询备忘录》。基于上述理由，无论是2021年提出但未通过成为法律的国会法案，还是2021年的备忘录，均不能确立申请人在2020年提交I-140表时的资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见Matter of Michelin Tire Corp.，17 I&N Dec.第249页。由于申请人在上诉中提及的“美国政府倡议”不能确立资格，我们无需进一步讨论。不过我们还指出，即使所提及的备忘录能够确立资格——而它不能——它也未涉及申请人或其具体事业，因此不能确立申请人的具体事业如何可能具有国家重要性。见Dhanasar，26 I&N Dec.第889-90页。

接下来，申请人在上诉中提及三封支持信：一封由前主管撰写，一封由患者撰写，一封由自称为“项目主任兼全职教师，[已隐去]学院”的人撰写，尽管他未说明他在[已隐去]学院主管哪个项目、教授哪些课程。基于下文讨论的理由，上诉中所提及的信件均不能确立拟议事业如何可能具有国家重要性。见同上。

申请人前主管的信概述了她“2006年4月至2013年10月在[巴西][已隐去]医院工作期间”的职责。申请人的前主管还“推荐[申请人]申请EB2-NIW签证，并确保[她]在美国的存在不仅对美国公民个人有益，而且对整个国家医疗体系有益。”然而，申请人前主管的信未涉及申请人预期事业的任何具体细节，也未详细说明拟议事业如何可能在“某一特定领域内具有国家甚至全球影响”，或以其他方式具有更广泛影响，例如“雇用美国工人的显著潜力或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。”见同上，第889-90页。

其次，申请人患者的来信日期为2022年10月，我们注意到该日期在申请提交日之后。该信提供了马萨诸塞州的联系信息，概述该患者通过转介、具体而言是“朋友的介绍”结识了申请人，并声称申请人的“服务”减轻了该患者的肌腱炎疼痛和不适；然而，该信并未说明申请人何时向该患者提供了此类服务。申请人的患者声称她“确信[申请人]将能够帮助很多人，这些人就像我一样，只能依靠止痛药而病情毫无改善。”然而，该患者的来信并未详细说明申请人的事业如何可能具有“在某一特定领域内全国甚至全球性的影响”，或如何可能具有更广泛的影响，例如“雇用美国工人或产生其他重大积极经济效应的显著潜力，尤其是在经济萧条地区”，也未说明一名患者如何会拥有此类知识。参见同上。

反过来，来自I I的来信重复了申请人在案卷中关于其拟议事业的陈述，其中包含未经证实的结论，并涉及无法确立资格的信息。例如，该信概述了IBISWorld中未具体说明的出版物，据I I报告称“在截至2027年的五年间，行业收入预计将以2.5%的年化率增长至52.1 billion美元”，从而使其得出结论：“在此背景下，拟议事业具有雇用美国工人并产生其他重大积极经济效应的显著潜力。”然而，关于行业整体收入在五年期间趋势的未经证实的概括，并不能就申请人、其拟议事业、其雇用任意数量美国工人的潜力以及该特定事业将产生的相应经济效应得出任何特定结论。再举一例，I I提及未具体说明的“研究……表明目前65岁的美国人中有四分之一将至少活到90岁”，并得出结论称“拟议事业将广泛增进社会福利或文化丰富”，因为“[物]理治疗可以帮助老年人保持独立。”然而，该信并未说明申请人的事业将在何处运营、申请人预计为其提供物理治疗服务的患者人数、在接受申请人服务后其广义“独立性”的预期变化，以及

其他支持以下结论的细节：该特定事业可能在有限运营区域内有限患者群体之外具有更广泛影响。

还引用了白宫于2022年1月发布的一份声明，作为~----~Iletter的示例，说明拟议事业如何“ 影响政府实体已描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项 ”。然而，基于上述理由，2022年的白宫声明不能确立资格，因为其日期在申请人于2020年提交I-140表格之后。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. at 249。尽管Iletter还代表美国国家卫生研究院引用了2010年医学研究所的一份报告，但其关于“ 全面的人口健康层面战略……以提高对疼痛作为美国重大公共卫生问题的认识 ”的建议并未涉及申请人、其拟议事业，或该事业如何在特定领域内可能具有“ 国家甚至全球影响 ”，或以其他方式具有更广泛的影响，例如“ 雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。因此，2010年报告与申请人于2020年提出的拟议事业是否可能具有国家重要性无关。总之，上诉中引用的支持信均未确立拟议事业如何可能具有国家重要性。见同上。

其次，申请人在上诉中主张，她的“ [专]业[声]明提供了关于其拟议事业国家重要性的细节，确认[她]在其事业领域的关键作用，以及她通过帮助减少一些最严重的健康状况来增进美国公民健康的潜力[原文如此]。 ”她随后引用了其声明的一部分，该部分讨论了康复治疗比使用阿片类药物管理身体疼痛更健康，并涉及美国国家卫生研究院建立的“ 国家疼痛战略 ”框架，“ 以‘ 减少疼痛从急性到高影响慢性疼痛的整个连续谱及其相关的终生发病率和残疾率 ’。 ”然而，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]拟从事的特定事业 ”。见同上at 889。与申请人讨论的其他证据类似，国家疼痛战略框架并未涉及申请人或其特定拟议事业如何在特定领域内可能具有“ 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实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。同上at 889-90。

根据申请人在记录中对其拟议事业的描述，其事业似乎有利于其特定患者；然而，记录未确立申请人预期为多少患者提供服务，甚至未确立申请人打算在哪里提供服务，除了马萨诸塞州某个特定城镇，街道地址为“ TBD ”，邮政编码为“ N/A ”。尽管我们与审理主任一样承认提供物理治疗的 merit，特别是如申请人所主张的“ 帮助美国公民中的特殊少数群体，如退伍军人甚至老年人，其疼痛通常被低估且未得到适当照顾 ”，但记录未确立拟议事业将如何产生超越使申请人患者受益的更广泛影响，“ 例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”。见

同上。反过来，尽管申请人指出，“ 我正在美国创造自己的就业机会 ”，但记录未详细说明她打算创造多少其他就业机会、任何其他潜在员工将履行的职责、申请人打算支付任何其他此类工人的工资，或其他可确立“ 雇用美国工人的重大潜力或……其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”的信息。同上at 889-90。由于记录未确立拟议事业的潜在更广泛影响或实质性积极经济影响，因此未确立拟议事业可能具有国家重要性。见同上。

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满足Dhanasar第二项或第三项要件的意见。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；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国家利益豁免的资格，或另行在自由裁量权上值得获得该豁免。

命令：上诉被驳回。