SEP132023_03B5203 · 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：28457747 日期：2023年9月13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，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但她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的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得对工作邀请要求给予自由裁量豁免，即“ 符合国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS可作为自由裁量事项1授予国家利益豁免，如果申请人表明：

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自由裁量性质）。

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

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。因此，上诉中尚待确定的问题是申请人是否已证明对工作邀请要求、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于非公民拟从事的具体事业。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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，本办公室考虑其潜在的预期影响。

最初，申请人声称她打算在美国一家医疗保健机构担任物理治疗师，此外还可能“ 教授新的物理治疗师 ”。她提交了一份专业计划，将其拟议事业描述如下：

我的具体事业将以以下方式潜在地影响美国：

- 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；
- 为患者提供适当的诊断；就适当的技术和治疗方法教育其他物理治疗师；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。

关于其事业的潜在影响，她声称其拟议事业将对美国产生积极影响，因为它将：

- 优化患有疾病和损伤的患者的生活；
- 减少患者住院的时间；以及
- 通过个性化治疗提高患有不同疾病和损伤的患者的生活质量，使他们能够参与社区活动。
- 改善患者的舒适度和健康；
- 尽量减少辅助设备的使用和依赖；以及
- 通过治疗提高患者整体的活动士气。

申请人还以一份意见书、行业文章和报告以及支持信函支持记录。

在补件通知（RFE）中，审理主任告知申请人，她未提交充分证据证明其拟议事业具有实质价值或国家重要性。审理主任注意到已提交的证据，但指出现有记录不足以证明其拟议事业将在显著潜在地雇用美国工人或其他重大积极经济影响方面产生更广泛的影响。因此，审理主任要求提供可证明具体拟议事业具有所要求的实质价值和国家重要性的额外证据。

在回应审理主任的补件通知时，申请人提交了一份确定性声明，表明她打算发展自己的心肺康复服务公司，[已隐去]。具体而言，她声明其公司“ 将在全美提供物理治疗服务，满足其高需求，我的居家心肺物理治疗康复服务公司的开设服务于美国的国家利益。 ”

为支持这一主张，她提交了公司商业计划的副本，表明她将担任该公司的首席执行官，并预计在运营的第五年将雇用10名员工、实现约1.6百万美元的总收入。申请人还提交了额外的推荐信以及行业文章和报告，以支持其资格。尽管她最初表示打算为美国一家医疗保健机构担任物理治疗师，并可能教授新的物理治疗师，但其最终陈述未再提及这些工作。

在否决申请时，审理主任认定申请人提供的描述和书面证据不足以具体确定其拟议事业，因此未能证明拟议事业的实质价值和国家重要性。审理主任指出，记录中缺乏充分证据证明申请人的工作将在与国家重要性一致的水平上影响区域或全国人口，并进一步指出申请人未证明其拟议美国就业的益处将超越其患者而影响其领域或更广泛的美国。审理主任还认定记录未满足 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，申请人主张她已以优势证据证明其工作的实质价值和国家重要性，并主张审理主任的决定有误，因为其“ 适用了更严格的标准 ”的证明。申请人进一步主张审理主任未考虑最初提交及回应补件通知时提交的全部证据，并强调她在该领域十九年的经验加上其拟议公司的潜在积极影响证明她符合国家利益豁免资格。

关于此事项的证明标准，申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。换言之，申请人必须表明其主张“ 更可能为真 ”或“ 可能为真 ”。为确定申请人是否在优势证据标准下履行其举证责任，USCIS不仅考虑证据的数量，还考虑其质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

初步而言，本办公室指出申请人的拟议事业对于该事业是否具有实质价值和国家重要性具有实质性意义。见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248 (Reg'l Comm'r 1978)；另见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。USCIS 法规明确要求申请人在提交申请时即确立所寻求福利的资格。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人不得对已提交的申请作出实质性变更以使有缺陷的申请符合USCIS要求。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1988)；另见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。

如上所述，申请人在回应补件通知（RFE）时提出了一个新的拟议事业，而非证明初次申请中所述拟议事业具有实质价值和国家级重要性。申请人在补件通知回复中提出的新计划——即发展她自己的康复服务公司并担任其首席执行官——描述了关于拟议事业的一套新事实，且是在提交日期之后提出的，因此不能追溯性地确立资格。据此，我们认定申请人对她的拟议事业作出了不被允许的重大变更。如果对初次批准请求作出重大实质性变更，申请人必须提交新的申请，而非寻求批准一项缺乏记录中事实支持的申请。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，在上诉中，我们将审查记录是否表明她最初的拟议事业——担任物理治疗师并可能向物理治疗师提供指导——具有实质价值和国家级重要性。我们认定其不具有。

如最初所述，申请人打算在美国担任物理治疗师，并可能教授/培训其他物理治疗师。申请人未提供她将于何时担任这些角色的时间表，且无法明确获得这两个领域中的职位即为拟议事业，还是拟议事业涉及申请人同时或先后履行这些角色。总体而言，我们关于拟议事业的信息不足，无法确定其是否具有实质价值，因为申请人的拟议事业未被清晰界定。因此，我们同意审理主任的认定，即申请人未提交有说服力的证据以支持实质价值的认定。申请人负有举证责任，既要在 Dhanasar 框架下肯定性地确立资格（实质价值是其中一部分），又要以优势证据标准确立其资格。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

在确定国家级重要性时，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，为评估国家级重要性，我们聚焦于“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar 提供了可能具有国家级重要性（如第一要件所要求）的事业示例，包括“ 在某一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“ 具有雇用美国工人的显著潜力或具有其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。

我们同意审理主任的认定，即申请人未提供充分的文件或解释，说明其拟议事业如何具有国家级重要性。国家利益豁免的目的并非为申请人提供机会从事求职或推进其自身职业发展，同时仅对国家产生附带性利益。尽管她有许多想法，但除了获得一份

物理治疗师和/或讲师/培训师的工作之外，其拟议事业具体涉及什么仍不明确。此外，我们不知道她打算履行其最初描述的两项职能，还是仅履行所确定职位中的一项。在 Dhanasar 中，我们认定申请人必须明确“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。参见 id. at 889。尽管该事业可能包括上述职位中的一个或多个，但我们认定申请人未提供具体或一致的拟议事业活动，以致我们无法确定其国家级重要性。

我们注意到申请人提交了关于物理治疗领域、预期行业增长和治疗趋势以及行业内物理治疗师短缺的概括性出版物、报告和文章。相关问题并非个人将从事的领域或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。2 参见 id. 此外，即使申请人能够证明美国存在物理治疗师短缺，美国劳工部通过劳工证程序解决合格工人短缺问题。因此，仅存在短缺并不能表明豁免劳工证要求将有利于美国。而且，所提交的文件均未证明在医疗机构担任物理治疗师或讲师这一拟议事业所带来的利益会以可被视为具有国家级重要性的方式延伸至其患者、雇主和学生之外。

尽管物理治疗职业可能具有国家级重要性，但申请人未证明其具体提案能够推动该领域的进步。她提供了一封来自一名巴西患者母亲的来信，信中称申请人于2010年其子出生后不久开始为其治疗，该患者为囊性纤维化携带者，此后通过家访持续为其治疗。尽管她赞扬申请人的能力和细致的作风，但她的信并未表明申请人在治疗其子时引入了新程序或采用了新颖的治疗方法。因此，这封信虽然证明了申请人的能力和作风，但并未证明其拟议的美国事业具有通过引入新程序或治疗方法推动物理治疗领域的显著潜力。

记录中包含一封来自纽约 thel !Institute 解剖学教授的专家意见书，该教授认定申请人的拟议工作具有国家级重要性。但该教授并未将其结论建立在申请人具体事业的国家级重要性之上。尽管他叙述了申请人的职业经历和成就，并赞扬她“ 对巴西医疗保健行业的深入了解 ”，但其认定源于物理治疗职业整体的重要性——特别是与美国物理治疗师短缺相关。因此，该信并未确立申请人具体拟议美国工作的国家级重要性。参见 Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)（认定移民局可以拒绝给予与其他信息冲突或“ 在任何方面存疑 ”的专家意见以证据权重，或给予较低的证据权重）。

申请人还提交了许多来自在巴西与其共事的医生和物理治疗师的支持信。然而，没有任何一位作者讨论了最初所述的申请人的拟议事业。相反，她的前同事主要关注申请人过去的工作

2 此处的问题并非物理治疗作为一种有效治疗和疼痛管理手段的价值，而是申请人作为物理治疗师的具体拟议事业是否达到国家级重要性的水平。

经验和成就。尽管记录中包含关于申请人在物理治疗领域职业生涯的陈述，且尽管写信人赞扬申请人的资质并称赞其工作，但我们关于申请人拟议事业的信息不足，无法就其国家级重要性作出认定。再次强调，在确定国家级重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“外国国民拟从事的具体事业”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人关于在现有医疗机构填补空缺物理治疗师职位并可能教授其他物理治疗师的提案，似乎有利于申请人的潜在雇主、她可能提供护理的患者以及可能从其教学中受益的其他物理治疗师。然而，记录并未证明在单一医疗机构担任物理治疗师治疗数量未指明的个别患者如何可能具有“在某一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“具有雇用美国工人的显著潜力或……其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区”。Id. at 889-90。此外，记录并未证明在可能雇用申请人的医疗机构教育其他物理治疗工作者的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、更广泛的影响或其他重大积极经济效应。参见 id. 由于记录未证明申请人的事业如何可能在某一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效应，故未证明拟议事业具有国家级重要性。参见 id。

最后，申请人在整个案卷中对其学术和先前就业经历的依赖是不恰当的。尽管个人的学术和先前就业经历对Dhanasar第二项要件具有实质意义——即个人是否处于有利地位以推进拟议事业——但它们对Dhanasar第一项要件不具有实质意义，该要件涉及预期事业是否同时具有重大价值和全国重要性。见同上，第888-91页。

由于申请人未表明她打算推进其最初的事业，且由于她未提供关于其拟议事业的充分信息和文件，她未能证明该事业具有重大价值和全国重要性，因此不符合国家利益豁免的资格。我们对案卷是否满足Dhanasar第二项或第三项要件保留意见。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和行政机关无须对作出其所得结论所不必要的争点作出认定”）；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点）。

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，我们认定申请人未能确立国家利益豁免的资格，亦未在自由裁量上以其他方式表明其值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

7