DEC222021_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：17929783 日期：2021年12月22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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

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，但未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。

在本程序中，申请人负有以优势证据标准证明其符合所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类资格，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人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第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或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……属于持有高等学位或同等学历的专业人士的合格移民，或

因其在科学、艺术或商业方面具有特殊能力，将前瞻性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、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请豁免——

(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。

此外，尽管法规和相关条例均未界定“国家利益”一词，我们在先例决定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。1 Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，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。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重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟从事的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从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于个人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；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，权衡之下，豁免工作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，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国国民资格的性质或拟从事的事业，该外国国民获得工作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

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation，22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)（NYSDOT）。
2 另见Poursina v. USCIS，No. 17-16579，2019 WL 4051593（2019年8月28日）（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。

国民的贡献中受益；以及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，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

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。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

申请人在上诉中主张，审理主任“ 在本案中未适用适当的证明标准，而是对[她]不利地施加了更严格的标准。 ”除法律另有规定不同标准外，“ 优势证据 ”是管辖移民福利请求的证明标准。4 因此，“ 优势证据 ”是管辖国家利益豁免申请的证明标准。5 尽管申请人在上诉中主张其已提供足以证明其符合国家利益豁免资格的证据，但她未进一步解释或指出审理主任在否决申请时适用了优势证据以外标准的任何具体情形。

基于下文所述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其符合Dhanasar分析框架第一项要件的资格。申请人最初提供了一份关于其拟从事事业的陈述，内容如下：

我打算继续在美国从事营养领域的职业，专攻临床营养学、正分子营养学、生物功能营养学和功能性植物疗法。

[我将]通过为个人制作营养餐、改善医院和诊所患者的康复时间，以及将新的营养策略和战术[]引入美国，来推进我拟从事的事业。我在美国的目标是继续在该领域的职业生涯，与美国公民合作以改善他们的福祉和生活水平。我将通过在医院、公司和机构寻求就业来实现这一目标。

3 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar，26 I&N Dec. at 888-91。
4 见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. at 375 (AAO 2010)；另见Matter of Martinez，21 I&N Dec. 1035, 1036 (BIA 1997)；Matter of Soo Hoo，11 I&N Dec. 151, 152 (BIA 1965)。
5 见1 USCIS Policy Manual, E.4(B), https://www.uscis.gov/policy-manual。

审理主任发出了补充证据请求（RFE），要求提供更多信息和证据以证明拟从事事业的国家重要性。作为回应，申请人提交了一份修订后的“ 专业计划与陈述 ”。该陈述部分重复了先前版本，但她补充称她已创立了一家公司[N-]，并将转而将事业重点放在以下方面：

我在美国的拟从事事业是成为一名注册营养师，并开设我的营养诊所，专注于每位患者/客户的行为改变及其对整个社区的影响，雇用其他特定专业人员，如心理学家、言语治疗师、职业治疗师以及健康与保健教练，以取得成功并为更健康、更繁荣的国家作出贡献。我还计划在佛罗里达州的[K-]大学攻读健康科学博士学位。该大学设有经佛罗里达州营养与饮食委员会认证的营养学课程。

记录显示，申请人直到2020年8月才成立她的新公司，即在她提交申请十一个月之后。她最初对拟议事业的描述并未包括成立这样一家公司的计划，也未包括她攻读健康科学博士学位的计划。我们认定，补件通知（RFE）回复就拟议事业提出了新的一套事实，而该拟议事业对国家利益豁免的资格具有实质性影响。参见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248 (Reg'l Comm'r 1978)；另参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。申请人必须在提交申请之时满足资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(l)。在此，申请人在提交日期之后才提出的成立新公司以及攻读教育资历以使她能够在她的诊所作为注册营养师/营养学家提供服务的计划，不能追溯性地确立资格。申请人不得对已经提交的申请作出实质性变更，以使一份表面上存在缺陷的申请符合USCIS的要求。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)；另参见 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即具备必要的资格。

在上诉中，申请人依据她此前提交的证据，并主张她的“ 事业是在美国成为一名持证营养师和营养学家，并开设她的营养诊所 ”。我们再次指出，申请人已将其重点从通过受雇于美国“ 医院、公司和机构 ”来“ 为个人制作营养餐、改善医院和诊所患者的康复时间 ”，转变为攻读博士学位并提供患者服务，而这些服务在很大程度上似乎超出了营养学家在其新成立的营养诊所向客户提供的典型服务。6 例如，申请人在其商业计划中表示，N-“ 将亲自和在线提供体能训练项目和营养咨询项目——心理健康治疗、言语-语言病理学家，以及其他一些改善患者生活质量的方式。 ”为此，她计划成为“ 一名认证健康教练 ”，并“ 将能够在行为改变领域工作，能够在多种情形下发挥作用，例如影响那些不确定是否应开始特定饮食计划以减重、或不确定是否能按其医生所确定的那样成功实施体能活动项目的患者。 ”

6 劳工部（DOL）职业信息网络（O*NET）关于职业类别“ 营养师和营养学家 ”的摘要报告指出，该职业内执行的典型职责包括“ [规划]并开展食品服务或营养项目，以协助促进健康和控制疾病。可监督提供批量食品服务的部门的活动、为个人提供咨询，或开展营养研究 ”，可查阅 https://www.onetonline.org/link/summary/29-103 l.OO。（最后访问日期：2021年12月22日）。

看来申请人试图回应审理主任关于哪个组织将利用她的营养学家技能以及她的服务将如何达到国家重要性水平的关切，但在这样做时，她已显著改变了其拟议事业。值得注意的是，申请人未充分解释她将如何在作为营养学家受雇于美国公司（这是她最初陈述的事业）与她在补件通知回复中新提出的拟议活动（例如成立并经营她自己的诊所、取得成为注册营养师和认证健康教练的资历，以及攻读博士学位）之间分配时间。因此，我们认定，她的事业重点以及她的从业领域均已发生实质性改变。如果对最初的批准请求作出重大的实质性变更，申请人必须提交新的申请，而不是寻求批准一份没有记录中的事实支持的申请。8 C.F.R. § 103.2(b)(l)。

在确定个人是否有资格获得国家利益豁免时，我们必须依据具体的拟议事业，根据 Dhanasar 分析来确定（1）该事业是否既具有实质性价值又具有国家重要性，以及（2）该外国人是否处于有利地位以推进该事业。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。由于申请人未就其拟议事业提供一致的信息，我们无法认定她满足第一项或第二项要件，也无法认定她已确立国家利益豁免的资格。因此，对她在 Dhanasar 所述第三项要件下的资格作进一步分析将没有实际意义。7

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项和第二项要件，我们认定她未能证明她有资格或基于自由裁量本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

7 当另一独立问题已足以决定上诉结果时，无需分析其他理由。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)；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）。