MAR142024_04B5203 · 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

案由：30339567 日期：2024年3月14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和企业家，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士和具有特殊能力个人，并寻求对此EB-2移民分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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申请，认定申请人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。审理主任未就申请人是否符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力个人的分类资格作出认定。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个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力个人的资格，其随后必须证明其值得对工作要求（即劳工证）给予“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 884（AAO 2016）提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项 [1]，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

1 见 Flores v. Garland，72 F.4th 85，88（第五巡回法院 2023）（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三

• 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，能够推进拟议事业；以及
• 总体而言，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

二、分析

申请人主张作为具有特殊能力个人符合EB-2分类资格。审理主任的决定完全集中于国家利益豁免问题，未就申请人是否符合EB-2分类资格作出任何认定。由于本办公室仍认定记录未能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，本办公室保留对申请人是否满足第二优先资格标准的意见。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24，25（1976）（“ 法院和机构无需对作出其所得结论所不必要的问题作出认定 ”）；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）。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于外籍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，本办公室考虑其潜在预期影响。Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。本办公室还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

申请人在其商业计划中表示，其拟议事业是在佛罗里达州[已隐去]运营和管理一家诊所，该诊所将提供量身定制的物理治疗服务以及专门的普拉提和Neo Pilates课程。她还表示，她将帮助个人“ 维持和保护其健康、整体福祉并促进健康意识行为 ”，其诊所将为患有Covid-19的患者提供呼吸和神经物理治疗。

审理主任认定，申请人作为物理治疗师改善他人健康的拟议事业具有实质价值，但在Dhanasar分析框架的第一项要件下不具有国家重要性。 [2]

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。就申请人的经验和能力主张而言，这些涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民 ”。同上，第890页。此外，申请人必须证明其企业的国家重要性，而非

在一项未公布的决定中）认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质。
2 审理主任还认定申请人不符合Dhanasar的第三项要件。

物理治疗、小企业和创业精神的重要性。此外，“ 本办公室寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有国家重要性，例如因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”同上。拟议事业的更广泛影响，无论是国家层面和/或国际层面，均可告知本办公室拟议事业的国家重要性。这并不是说仅从地理视角看待这些影响。更广泛影响可以超越某一拟议事业的地理位置和焦点。相关调查是更广泛影响是否适用于超出仅仅狭隘地赋予拟议事业利益的范围。本办公室还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。在Dhanasar中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。本办公室认可提供物理治疗服务的整体价值；然而，证据不足以证明申请人的具体事业将对其所服务的组织和客户之外产生影响，或证明其拟议工作将以其他方式对医疗行业或倡议产生更广泛影响。例如，记录未证明申请人有计划引入可能被该领域或行业其他从业者传播或采用的新颖方法或医学进步，也未以其他方式阐明她将如何为我国物理治疗服务的研发作出贡献。尽管申请人在其商业计划中表示，她将培训新的专业人士学习Neo Pilates——一种整合传统普拉提技术、功能性训练和马戏艺术的锻炼方法——但她未解释该方法在美国是否不可用。此外，申请人未说明在其诊所提供物理治疗服务和提供Neo Pilates培训的时间分配，以便了解培训的整体影响。在此，记录未通过支持性文件显示，她提供物理治疗服务的具体公司如何能够充分超越其预期客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响行业或美国经济。

此外，申请人未能充分证明其拟开展的特定事业具有雇用美国工人的重大潜力，或能为我国带来实质性的积极经济影响。申请人的商业计划作出了各项财务预测，但未提供证据佐证其内容。该商业计划作出了公司据称将在五年内实现的多项预测，例如将销售预测从第一年的780,000美元增至第五年的1,565,000.00美元。此外，商业计划称公司第一年将有6名员工，到第五年将增至11名员工。然而，该计划未提供这些预测依据的充分细节，也未充分解释这些销售和人员配置目标将如何实现。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。由于缺乏关于可直接归因于其未来工作的预期美国经济影响或就业创造的充分证据，记录不能表明申请人事业所产生的对区域或国家经济的益处将达到 Dhanasar 案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。

在上诉中，申请人提交了一份区域投入产出建模系统（RIMS II），其预测在未来五年内申请人的公司将“ 间接维持额外106个工作岗位，涵盖兼职和全职职位 ”。然而，申请人未详细说明RIMS II计算所预期其公司将创造的106个间接岗位，例如这些岗位的类型、兼职与全职职位的构成以及它们将在何处创造。由于缺乏关于将创造的岗位类型及岗位所在地点的更详细、可信的证据，记录不能证明在商业计划中列出的职位以及在不同地点间接创造106个未指明岗位，将显示出 Dhanasar 第一项要件所设想的那种实质性积极经济影响，以及该影响是否特别发生在经济萧条地区。参见 id. at 889-90。因此，申请人拟开展的事业不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

申请人未能证明拟开展的事业具有 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。我们认可申请人在上诉中关于 Dhanasar 第三项要件的论点，但鉴于已认定证据不能证明申请人在国家重要性方面的资格，我们对记录是否证明 Dhanasar 其余要件保留意见。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能证明其拟开展事业的 national importance。因此，申请人未能表明其符合国家利益豁免的资格，我们将作为裁量事项驳回上诉。

裁定：上诉被驳回。