MAR252021_02B5203 · 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：10090207 日期：2021年3月25日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。参见《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级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，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375 (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符合 underlying EB-2 签证分类资格，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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需另行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) 属于持有高级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……符合条件的移民，即持有高级学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，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]在司法部长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。

尽管该法及相关法规均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出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，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(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议事业；以及(3) 总体而言，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。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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议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议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；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，总体而言，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议事业，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；是否即使假设

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授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

其他合格美国工人可用，美国仍将从该外国国民的贡献中受益；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，总体而言，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工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

申请人表示她打算在佛罗里达州创办一家物理治疗企业，该企业“ 将在我们的诊所或患者家中执行所有类型的处方物理治疗 ”，并“ 还为55岁以上有平衡困难的群体提供跌倒预防治疗 ”。尽管申请人的陈述反映其有意为其未来客户提供有价值的物理治疗服务，但基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。4

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，并且一般而言“ 将产生超越公司潜在患者、员工和团体课程参与者的利益 ”，原因是“ 医疗保健和物理治疗的重要性，加上该领域专业人士的短缺，以及有物理治疗问题的人群的过度支出 ”。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 该外国国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。我们进一步指出，“ 我们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。我们还指出，“ 一项事业若具有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，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上 at 890。需要注意的是，美国物理治疗师的短缺并不使她的拟议事业在 Dhanasar 框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人的短缺正是美国劳工部通过劳工证程序直接处理的。

申请人提交了一份商业计划书，其中包括拟设立公司及其服务的描述、市场分析、预计损益以及营销和销售策略等信息。关于未来人员配置，申请人的商业计划书预计“ 第一年将有14名员工 ”，包括物理治疗师、物理治疗助理和办公人员，并且“ 到第5年将增长至19名员工。 ”5 此外，该计划预计将支付789000美元用于

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，我们已审查并考虑了每一份文件。
5 申请人还提供了关于区域投入产出乘数（RIMS）的信息，并称“ 根据计算器，[她的]事业将在运营第一年创造13.5个工作岗位，到第五年增长至34个工作岗位。 ”

未来五年将缴纳789,000美元的联邦、州和工资税。申请人还提到“治疗跌倒伤害”的高昂成本，但承认她“无法准确量化政府将因[她的]事业节省多少开支”。

在本案中，申请人未能证明她拟从事的具体事业具有显著潜力雇用美国工人，或如Dhanasar案所设想的那样为我国带来实质性的积极经济影响。尽管我们可能同意申请人的陈述，即“‘雇用美国工人的显著潜力’并不等同于‘雇用大量美国工人的潜力’”，以及“[证]明该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，因为一项事业的价值可以在没有直接或可量化经济影响的情况下得到确立”，但必须承认，Dhanasar案提供了诸如“与研究、纯科学以及促进人类知识相关的事业”等示例，这些事业“可能符合条件，无论这些领域潜在的成就是否可能转化为美国的经济利益”。申请人未能证明她拟设立的身体治疗公司类似于所列的任何一种事业，从而她无法满足第一项要件中关于国家重要性部分的要求。

申请人也未能表明其公司预计的未来人员配备水平将为佛罗里达州或美国带来实质性经济利益。尽管申请人声称其公司将雇用美国员工，但她未能证明公司运营所在地区经济萧条、她将在该地区雇用大量工人，或她的事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口带来实质性经济利益。此外，尽管她表示公司具有增长潜力，但申请人未能证明申请人事业所产生的对地区或国家经济的利益将达到“实质性积极经济影响”的水平。Id. at 890。例如，申请人未能证明未来五年预计缴纳的税款将实质性影响佛罗里达州或美国的税收收入，或以与国家重要性相称的水平更广泛地影响美国或佛罗里达州经济。基于所有这些原因，记录未能确立，除了为其客户和员工提供的利益之外，申请人拟从事的事业将具有上升到国家重要性水平的更广泛影响，或它将提供实质性的积极经济影响。

由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其余问题的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出决定对结果并非必要的问题作出认定”）；see also 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）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能确立其有资格或基于自由裁量权以其他方式应当获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为独立的替代性裁判依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。