MAY252021_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：11198751 日期：2021年5月25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）

申请人是一名物理治疗企业家，寻求作为持有高等学位的专业人士类别的第二优先移民分类，以及针对此EB-2分类所附工作要求国家利益豁免。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，但未能证明豁免所需的工作要求、从而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，主张其有资格获得国家利益豁免。

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。经重新审查，我们将驳回上诉。

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、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福祉，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) 工作要求的豁免——

(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)项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律和相关法规均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定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具有实质性价值和国家级重要性；(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，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质性价值和国家级重要性——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。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。

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工作中的成功记录；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，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：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机会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国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献的国家利益是否

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）。

足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免工作要求从而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要求从而豁免劳工证将符合国家利益。

申请人表示她“将为公司和个人从事预防和康复服务业务”，其“初创组织[已隐去]将提供人体工学咨询服务，包括面对面评估、在线培训和团体课程，总部位于[已隐去]新泽西州”，服务半径为100英里。尽管记录反映出实质性价值，4 但我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟从事的事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家级重要性。

在上诉中，申请人主张其拟从事的事业具有国家级重要性，并“有望产生超越公司潜在患者、员工和团体课程参与者的利益”，因为“医疗保健和物理治疗的重要性、该领域专业人士的短缺[，]以及物理治疗问题人群的过度支出有助于理解为何[她的]事业有望产生超越公司潜在患者和客户的利益。”5 在确定国家级重要性时，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”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。我们进一步指出，“我们寻找拟从事事业的更广泛影响”，且“[一]项事业可能具有国家级重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。”Id. 我们还指出，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家级重要性。”Id. at 890。

申请人提交了一份商业计划，其中包括对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，该商业计划声称“在未来5年内逐步对人员投资”，预计第一年有10名员工，到第五年有14名员工，并包括一名人体工学专家、物理治疗师及助理、办公室经理、会计和接待员。6 此外，该计划预计“到第5年销售额达到1.5M美元”。

3 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 记录包括讨论美国物理治疗师和整体医疗保健工作者需求的文章。
5 记录包含一封来自[已隐去]的咨询意见信，该人讨论了物理治疗领域的影响，但未按照Dhanasar框架表明申请人具体拟从事事业的国家级重要性。
6 商业计划未具体说明第一至第五年预计物理治疗师的人数。

在本案中，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有显著潜力可为美国工人提供就业，或如Dhanasar案所设想的那样为我国带来实质性积极经济影响。尽管我们可能同意申请人的陈述，即“ ‘ 为美国工人提供就业的显著潜力 ’ 并不等同于 ‘ 为大量美国工人提供就业的潜力 ’ ”，以及“ [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即时或可量化经济影响的情况下得以确立 ”，但必须指出，Dhanasar案提供了诸如“ 与研究、纯科学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，无论这些领域的潜在成就是否可能转化为美国的经济利益 ”。申请人未能证明其拟设立的身体治疗公司类似于所列任何事业，从而使其满足第一项要件中的国家重要性部分。必须指出，美国身体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。

申请人也未能证明其公司预计的未来人员配置水平将为I，I新泽西地区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劳动力，或其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，但申请人未能证明其事业对地区或国家经济带来的利益将达到“ 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内10至14名员工预计缴纳的税款将在与国家重要性相称的水平上实质性影响新泽西州或美国的税收，或更广泛地影响新泽西州或美国经济。基于所有这些原因，记录未能证明，除了为其客户和员工提供的利益之外，申请人的拟议事业将具有上升到国家重要性水平的更广泛影响，或它将提供实质性积极经济影响。

由于记录中的文件未能证明其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对她在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格进行进一步分析将没有实际意义。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定她未能证明其符合资格或经自由裁量权裁量后应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代裁判依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。