SEP022022_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：22220539 日期：2022年9月2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分类所附工作要求及国家利益豁免。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、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，主张审理主任在否决申请时存在错误。

在这些程序中，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。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，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利，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) 豁免工作邀请——

(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。

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）可行使自由裁量权，2 若申请人证明以下各项，则授予国家利益豁免：(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，实质性价值和国家重要性，聚焦于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：鉴于外国国民资格的性质或拟议事业，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授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

国民的贡献中受益；以及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，申请人的事业在Dhanasar第一项要件下具有实质性价值，且其在Dhanasar第二项要件下处于有利地位以推进其事业，但结论认为申请人未能证明其特定拟议事业的国家重要性，也未能证明总体而言豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。

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，而是施加了更严格的标准，并错误适用法律，对[她]造成不利。 ”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事业的国家重要性，从而无法在Dhanasar分析框架第一项要件下确立其资格。申请人最初提供的关于其拟议事业的陈述表明：

我在美国的职业计划是与一家医疗保健机构合作，为患者提供专家建议和治疗。我在治疗各种损伤和疾病患者方面的广泛职业生涯将有利于美国健康产业，该产业对物理治疗师的需求很高。

[我]还可以帮助美国企业在海外开发跨境项目，特别是在拉丁美洲。[我]可以提供显著益处，促进美国健康相关公司的业务运营以及有兴趣在

3 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 888-91。
4 参见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 参见1 USCIS Policy Manual, E.4(B), https://www.uscis.gov/policy-manual。

巴西和拉丁美洲利润丰厚的物理治疗市场进行投资的美国投资者的业务运营，并发展富有成效的关系。

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议事业的国家重要性。作为回应，申请人提交了一份修订声明，表明她将转而将事业重点放在在佛罗里达州创建和运营一家普拉提和物理治疗诊所，如下所述：

开设我的普拉提和物理治疗诊所[V-]将对改善社区乃至全国物理治疗服务的可及性产生重大积极影响。我的诊所是为物理治疗师、物理治疗师助理、普拉提教练等合格专业人员创造就业的一种方式，甚至为服务员、秘书、物理治疗师（PT）助理和PT技术人员等专业人员创造就业。

申请人提交了V-的商业计划，其中表明她将担任该组织的首席执行官，并负责：

[V-]的行政和管理，此外还监督所有运营。
此外，作为技术总监，[申请人]将负责规划和
监督项目及成果，以该领域的最佳知识和技术提供卓越的
所有服务。最后，作为首席物理治疗师，[申请人]
将监督和培训物理治疗和康复专业人员，
以确保最佳服务。

申请人最初对拟议事业的描述并未包括组建此类
公司的计划；相反，申请人最初表示她将在
医疗机构担任物理治疗师，并向希望
在巴西和其他拉丁美洲市场开发跨境项目的美国公司和投资者提供咨询服务。我们认定，RFE
答复就拟议事业提出了一组新的事实，这些事实对国家利益豁免的资格
具有实质性影响。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。申请人必须在提交申请时
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提出的
成立新公司并担任该实体首席执行官提供服务的计划，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，以使明显有缺陷的申请符合USCIS要求。见
Matter of lzummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)；另见 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日期时具备必要的资格。

看来申请人试图回应审理主任关于哪个组织
将利用其物理治疗师技能以及她的服务如何达到国家重要性水平的关切，
但在此过程中，她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提供物理治疗服务

（这是她最初陈述的事业）之间分配时间（如有），以及她在
RFE答复中新提出并在上诉中重申的拟议活动，例如设立其业务并对其提供行政和
管理监督。6 因此，我们认定其事业的重点
以及其从事领域均已发生实质性变化。如果对
初始批准请求作出重大实质性变更，申请人必须提交新的申请，而不是寻求批准
缺乏记录中事实支持的申请。8 C.F.R. § 103.2(b)(l)。基于这些理由，
该申请不得获批。

此外，即使申请人在提交时提出了设立和经营其业务的计划，
我们也同意审理主任的意见，即申请人未能根据Dhanasar分析框架的第一要件充分证明
该事业的国家重要性。申请人提供了关于其新事业的信息，表明V-“ 将专注于个人
（B2C - 企业对消费者），为美国人群提供以急性和
慢性病例康复为重点的物理治疗。然而，[V-]也将能够通过与不同类型公司的合作
服务于法律实体（B2B - 企业对企业）。 ”在驳回申请时，
审理主任认定申请人未能证明其特定拟议事业的国家重要性，因为申请人的证据
未显示其通过经营和管理V-的拟议工作将产生
达到国家重要性水平的更广泛影响。

在上诉中，申请人援引其在回应审理主任RFE时提交的V-商业计划，主张：

通过其拟议事业，[申请人]将对
国家重要议题产生积极影响，例如美国人口健康、减少医院再
入院、提供更有效的疼痛治疗、降低阿片类药物
使用风险、作为预防和应对措施支持肺部健康以应对
COVID-19感染者，以及通过提高
卫生支出效率产生积极经济成果。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，
我们审视记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管
申请人的陈述反映其打算经营一家将为其客户提供有价值的普拉提和
物理治疗服务的企业，但她未提供充分的信息和证据
以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。在Dhanasar中，我们认定
申请人的教学活动未达到国家重要性水平，因为这些活动不会更广泛地影响其
领域。Id. at 893。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业
将充分超越其业务和未来客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响
医疗行业或美国经济。

此外，申请人未证明其拟从事的特定事业
具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式提供实质性的积极经济

6 由于申请人未在上诉中讨论其最初向美国公司和
投资者提供跨境咨询服务的计划，我们认定其拟议事业的这一方面
已被放弃。

影响。例如，商业计划主张申请人将对V-进行300,000美元的初始
投资，并已安排投资者也将向该初创
组织投入资本。然而，申请人未提供其300,000美元投资的证据以及
其投资者声称已承诺投入该项目的资本，也未提供
这些资金将如何分配以支付V-的启动成本的账目，以便其能够以
申请中所述的方式开始发展业务。

商业计划称V-将于2022年开始运营，并预测其第一年运营
收入将超过1,415,000美元，此后逐年稳步增长，
到第五年运营结束时收入将超过5,576,000美元。申请人估计
其业务将在该五年时间内创造至少62个工作岗位。然而，该计划未
充分详述收入和人员配置预测的依据，也未充分解释
收入和人员配置预测将如何实现。在此，申请人未证明
其业务将以与国家重要性相称的水平影响国家。

此外，申请人未证明其拟从事的特定事业
具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我们的国家提供实质性的积极经济
影响。具体而言，她未显示其公司未来的人员配置水平将在佛罗里达州或美国
提供实质性经济利益。虽然申请人主张V-将在五年内雇用62名美国员工，
但她未提供充分证据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，或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口
提供实质性经济利益。在缺乏关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或创造就业的充分
信息或证据的情况下，记录未显示申请人服务所产生的区域或国家经济利益
将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。因此，申请人的拟议工作
不符合Dhanasar框架的第一要件。

由于记录中的文件未确立Dhanasar先例决定第一要件所要求的其拟议事业
的国家重要性，申请人未
证明国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第三
要件下的资格将无实际意义。当另一独立问题
对上诉具有决定性时，无需分析额外理由。见 INS v.
Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)；另见 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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定
她未证明其有资格或 otherwise 在自由裁量权下应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为
裁决的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。