SEP292023_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

案号：28049738 日期：2023年9月29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）

申请人是一名兽医助理，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。移民与国籍法（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求进行国家利益豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准此项对所需工作邀请、从而对劳工证的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人处于有利地位以推进其事业，或总体而言豁免工作邀请要求将有利于美国。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进行重新审查（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基础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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。该法第203(b)(2)条。

该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 指出，在确立EB-2资格后，USCIS可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该

非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

申请人最初表示她寻求在德克萨斯州[已隐去]开设一家兽医诊所。审理主任认定申请人符合EB-2特殊能力分类的资格，且她满足Dhanasar测试的第一项要件，因为其拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性。因此，上诉中的问题是申请人是否满足Dhanasar的第二项和第三项要件，即是否处于有利地位以推进其事业，以及是否证明总体而言在其案件中豁免工作邀请要求将有利于美国。在上诉中，申请人提交了一份关于其国家利益豁免资格的书面论证意见。

A. 申请人并非处于有利地位以推进其事业

Dhanasar的第二项要件审查非公民实现其拟从事事业的能力，考虑“ 包括但不限于以下因素：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。 ”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

在本案中，申请人最初提议在德克萨斯州开设一家兽医诊所。在其初始申请中，她提供了其教育和培训资质的副本、简历、专业经验信函、商业计划、支持信以及各种照片。审理主任发出了补件通知（RFE），要求提供除其他事项外的进一步文件，以证明她推进拟从事事业的能力，例如其在类似努力中过往成功的证据、开设诊所已取得的进展以及潜在投资者和客户表现出的兴趣。作为回应，申请人提供了其事业的“ 确定性声明 ”、佛罗里达州商业注册、修订后的商业计划以及更多支持信，并重新提交了初始申请中的各种文件。审理主任认定这些文件不足以证明申请人在类似努力中的过往成功记录或其推进当前事业的进展，因此她未满足Dhanasar的第二项要件。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，称“ 由于其在该领域的成就记录和专业知识，以及其在所任职公司中担任的各种领导和关键角色，她完全有能力且处于有利地位以推进拟从事的事业。 ”[1] 她未具体说明审理主任忽略了任何成就或专业知识。经审查记录，本办公室认定申请人并非处于有利地位以推进其事业。

本办公室首先审查申请人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录。记录表明申请人获得了相当于美国学士

[1] 申请人还在其表格I-290B（上诉或动议通知）中表示，她将在提交上诉后30个日历日内提交书面论证意见和/或额外证据。截至目前，本办公室尚未收到书面论证意见或额外证据。

学位，专业为兽医，于2019年获得。她还在2008年7月至2020年1月期间担任兽医助理。其前教师和雇主出具的支持信表明申请人是一名有能力且技术娴熟的兽医助理。[2] 本办公室认定申请人具备担任兽医助理的教育、技能和知识，以及在该角色中的过往成功记录。然而，记录并未表明申请人同样准备好开设或经营自己的兽医诊所。记录中没有任何文件表明申请人曾经营过此类诊所或任何其他企业。因此，本办公室无法认定她具有作为企业家的成功记录。

本办公室接下来审查申请人对其未来活动的模式或计划。为以优势证据证明资格，申请人必须提供相关、具有证明力且可信的证据，证明其主张“很可能为真”。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376（引用 Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)）。在此，记录中不包含此类证据来支持申请人商业计划中所作的主张。例如，该计划称企业将完全自筹资金，但未附有任何文件证明申请人有财力支付诊所所述的56,236美元启动费用。该商业计划也未为其收入预测提供任何支持，例如其服务的价目表或与类似企业及其价格和收入的比较。相反，它仅称“[已]建立的平均每小时服务价格将为49美元”，而未作进一步阐述。该计划还预测每年收入增长，而人员配置或收费标准并未增加，这一结果它未作解释。诸如设施租赁每月花费1,200美元的假设也没有文件支持，以表明可以在[已隐去]或其他地方以此价格租到合适的设施。因此，尚不清楚申请人是否进行了使其处于有利地位以推进其事业的水平规划。

记录中也不包含足够的文件表明申请人已在美国开设诊所方面取得进展。回应补件通知时提供的商业注册是2022年3月的，晚于2022年1月的申请提交日期。由于资格必须在提交申请时确立，该证据不能计入申请人的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。此外，该注册是针对佛罗里达州的，而非诊所原定所在的德克萨斯州。虽然回应补件通知时提供的修订商业计划包含了一些关于佛罗里达州经济和就业市场的补充信息，但它也保留了原计划中关于德克萨斯州商业环境和开设计划的信息。因此，尚不清楚申请人计划在佛罗里达州、德克萨斯州还是两个州开设企业。看来她对最初仅在德克萨斯州开设诊所的计划作了重大变更。

申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以使看似有缺陷的申请符合USCIS的要求。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (BIA 1988)（引用 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r. 1971)）。事业的地点对于其在Dhanasar第一项要件下的国家重要性以及申请人在第二项要件下的准备程度均具有实质意义。基于这一额外理由，申请人的佛罗里达州

[2] 申请人提交的关于其作为竞技牛仔骑手经历的奖项和新闻报道与其事业无关，因此不会在本标准下进行分析。

商业登记并不表明她已在实现其最初提议的德克萨斯州事业方面取得进展。

截至提交申请时，申请人仅为其拟议事业撰写了一份商业计划书。记录并未表明她在当时获得了资金、注册了企业，或以其他方式朝着开设兽医诊所的目标取得了进展。该商业计划书并未表明其进展程度足以使申请人处于有利地位以推进其事业。

接下来，我们审查申请人是否记录了客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。如上所述，申请人声称其企业将自筹资金，因此不需要投资者。虽然她确实在回应审理主任的补件通知（RFE）时提供了潜在客户的信件，但这些信件的日期为2022年11月和12月，远晚于2022年1月的提交日期。资格必须截至提交时确立。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，就Dhanasar测试的这一分支而言，这些信件并未记录客户或其他相关个人的合格兴趣。

最后，虽然审理主任未提及，但我们注意到德克萨斯州禁止任何商业实体从事兽医执业，除非该实体完全由一名或多名持牌兽医拥有。Tex. Occ. Code Ann. § 801.506。该法还禁止兽医助理在未经持牌兽医监督和指导的情况下就动物患者的护理做出决定或执行兽医任务。Tex. Occ. Code Ann. § § 801.363-4。申请人的文件未提及与持牌兽医合作，其商业计划书也未考虑支付兽医服务的费用。虽然原始商业计划书某处称该公司将在“ specialty animal services, except veterinary（专业动物服务，兽医除外）”行业运营，但其提供的关于行业、竞争对手和供应商的信息均涉及兽医护理行业。此外，申请书中反复将该事业称为兽医诊所，所提供的办公室蓝图包含标有“ 手术中心 ”、“ 临床护理 ”和“ 住院与康复 ”的房间，表明该企业意图从事兽医执业。申请人未说明其企业如何在未雇用持牌兽医或未由持牌兽医拥有的情况下遵守德克萨斯州法律。虽然这不构成拒绝的依据，但在任何未来的申请中，申请人必须解决这一缺陷。

记录表明，申请人在其兽医助理职业中具有教育背景、技能和成功记录。然而，她没有作为企业家的经验，并且鉴于截至提交日期她缺乏资金、规划和商业登记，她尚未达到使其处于有利地位以推进拟议事业的进展程度。

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第二分支。因此，我们无需审查其在第三分支下的资格，并特此保留该问题。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终裁决不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人未以其他方式满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

B. 签证分类资格

经对记录进行重新审查（de novo review），我们将撤回审理主任关于申请人已证明其符合EB-2移民分类资格、作为科学、艺术或商业领域特殊能力个人的结论。特殊能力分类最初要求申请人提交至少满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中六项标准中三项的证据。申请人的大学学位和学术记录满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的标准，证据表明她是专业协会成员，满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)的标准。然而，申请人提交的巴西兽医身份卡截至提交时已过期，因此不能满8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)的标准，该标准要求“ 从事该职业的执照或特定专业或职业的认证 ”。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。我们将撤回审理主任关于申请人满足该标准的结论。

如审理主任所指出的，申请人的工作经验信件未说明她是否为全职雇用，因此未表明她在其职业中具有十年工作经验，而这正是8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)标准所要求的。她未提交关于其薪资或其他报酬的证据，因此未证明这些能够表明其特殊能力以满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)的标准。最后，虽然申请人雇主和教师的支持信赞扬了她的能力，但他们所认可的成就是使她的雇主和客户受益的工作，对更广泛的兽医领域并不具有重要性。这些信件以及提及申请人的新闻报道均未指出申请人对她的领域或行业所作出的任何重要贡献。这不符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)的标准。申请人未满足特殊能力分类的初步证据要求。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)。3

此外，申请人未证明其符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格。记录未表明她拥有高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。此外，虽然她已证明其获得了相当于美国学士学位的外国同等学位，但她未证明其在专业领域具有五年渐进式学士后工作经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)。申请人未证明符合EB-2签证分类的资格，我们撤回审理主任的相反认定。

C. 申请人事业的全国重要性

我们还将撤回审理主任关于申请人满足Dhanasar测试第一分支的结论。该分支，即重大价值和全国重要性，侧重于申请人拟开展的特定

3 由于申请人获得工作邀请要求豁免的资格对本案件具有决定性，且由于她未满足特殊能力分类的初步证据要求，我们将不进行最终实质审查以确定申请人是否具有显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专业水平，从而将为美国的经济、文化或教育利益或福利带来实质性益处。8 C.F.R. 204.5(k)(2)；该法第203(b)(2)(B)条。然而，我们注意到，她的奖项和媒体报道几乎完全与她的牛仔竞技骑术有关，而非她作为兽医助理的工作。申请人应准备在任何未来要求其证明特殊能力分类资格的诉讼中处理这一问题。

事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。虽然我们同意申请人的事业具有重大价值，但记录并未确立其全国重要性。全国重要性通过审查一项事业的潜在预期影响来确定。Id. 例如，如果一项事业在特定领域具有全国性影响，或者如果它具有产生重大经济效应的显著潜力，尤其是在经济萧条地区，则该事业可能符合条件。Id.

在此，记录未包含足够证据以确立申请人的事业将对其客户群和员工之外产生何种影响。没有迹象表明申请人的事业将在更广泛的兽医领域产生全国性影响。证据也未确立一家雇用三至四人的兽医诊所将如何产生足够的商业活动，以构成对美国、德克萨斯州、佛罗里达州或任何其他地区的重大经济利益，从而上升到全国重要性的水平。因此，申请人未证明其事业的全国重要性，我们将撤回其满足Dhanasar测试第一分支的结论。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第二分支，她未证明其有资格或作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。此外，我们将撤回审理主任关于申请人符合EB-2特殊能力个人资格并满足Dhanasar测试第一分支的结论。申请将继续被拒绝。

裁定：上诉被驳回。