APR022024_09B5203 · 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：30354419 日期：2024年4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（国家利益豁免）

申请人是一名营养师，寻求作为持有高级学位的专业人士获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。见《移民与国籍法》（本法）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EB-2分类资格，但未能证明豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。现根据8 C.F.R. § 103.3，该事项提交至本办公室审理。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。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 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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。高级学位是指任何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)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的工作经验，等同于硕士学位。同上。

一旦申请人证明其符合 underlying 分类的资格，申请人随后必须证明其有资格获得“ 符合国家利益 ”的酌情豁免职位offer要求。本法第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

1 专业人士应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项 [2] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

A. EB-2分类

审理主任的补件通知（RFE）指出“ 申请人已证明她是具有特殊能力的外国人…… ”。申请人提供了一份美国教育同等学历评估，认定其巴西学位等同于美国营养学学士学位。此外，她提供了前雇主的数封推荐信，证明她作为营养师拥有超过五年的工作经验。因此，本办公室将撤回审理主任关于她具有特殊能力的认定，转而认定她已证明其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所定义的高级学位专业人士EB-2分类资格。

因此，唯一剩余的问题是申请人的事业是否符合Dhanasar框架下的酌情国家利益豁免。

B. 实质价值与国家重要性

Dhanasar第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。事业的 merit 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的前瞻性影响。同上，第889页。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及内容的细节，还应说明该个人拟在该职业内具体从事何种类型的工作。例如，虽然工程是一个职业，但拟议事业的说明应描述具体项目和目标，或该个人将从事的工程领域，而非仅仅列出工程师的职责和责任。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。

Dhanasar第一项要件聚焦于该外国人拟从事的具体事业及其“ 潜在的前瞻性影响 ”。同上，第889页。因此，本办公室将首先确定申请人的

2 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）一致，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）。

事业，如记录所示。然后，本办公室将评估申请人支持该事业实质价值和国家重要性的证据。
申请人的拟议事业是一家名为I I的营养咨询公司，将专营“ 复杂营养咨询 ”，其使命是“ 创造更健康的人群，降低饮食相关疾病的发生率，并促进既有利于个人又有利于更广泛社区的可持续做法。 ”她描述其将提供的服务包括：详细的营养评估；个性化菜单的制定；政府项目规划；成本管理；监测与评估；资格认定与培训；菜单审查审计；文档与合规；政策制定；研究与科学研究；以及战略合作伙伴关系。 [3] 因此，本办公室同意审理主任的结论，即拟议事业具有实质价值。

由于该事业具有实质价值，本办公室转而审查拟议事业是否如Dhanasar所设想的那样具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张其RFE回复“ 着重强调了[其]事业的关键国家影响 ”，其公司将带来“ 在卫生领域具有广泛国家和全球影响的变革性变化 ”，并对美国经济产生积极影响，以及通过改善健康结果“ 显著增强社会福利而不损害美国工人 ”。她还主张其事业与政府解决饥饿和消除营养相关疾病及健康差距的举措相一致。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“ 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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。 ”同上。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效应的事业，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。在此，申请人必须证明其公司服务的国家重要性，而非营养领域的国家重要性。

申请人的 RFE 回复解释称，她的工作将有助于更健康的饮食，美国将节省 70.9 billion 美元的医疗费用。她还主张，她的工作将通过促进当地创业、健康与美食旅游、与当地生产者的合作以及当地专业人员的资格与培训，在经济萧条地区产生实质性的积极经济影响。4 在上诉中，申请人强调她的工作是一项

3 所提供的服务在申请人回复审理主任补件通知（RFE）中有更详细的解释。然而，为简洁起见，本办公室不会解释每项服务，但已审查并在本决定中考虑了每项服务的全部范围。
4 申请人的RFE回复包括对每项所主张影响的更详细描述，然而为简洁起见，本办公室不会在本决定中描述每一项，但已在本决定中仔细审查并考虑了每一项。

“ 具有可扩展、全国性影响潜力的变革性方法。 ”她主张，她的工作包括营养咨询，并且还将“ 作为营养卓越的灯塔，以及在美国各地促进更健康、更明智的饮食选择的催化剂 ”。她坚持认为，她的目标是通过其可扩展的项目在营养领域产生涟漪效应。她将该计划描述为一项“ 前沿 ”倡议，将重点通过使用“ ……网络研讨会、研讨会、社交媒体活动、[]社区活动 ”、移动应用程序、在线课程和教育材料来开展营养教育和提高认识。她进一步阐述，她的工作包括基于社区的研讨会，专家将在会上提供营养数据、可定制的建议以及在线工具。她坚持认为，她的工作将针对广泛的人口背景、年龄和社会经济群体。她声称，随着这些群体改善营养，他们的社区将变得更健康、更自力更生。她进一步声称，她将专注于为医疗保健专业人员提供工具和信息，使其成为她“ 食物即药物 ”理念的倡导者，这可能通过纳入营养咨询而导致护理标准的改变。她主张，她的工作所产生的社区影响包括公共卫生的系统性变革和更好的环境政策，从而促进可持续的食品系统。她打算与政府项目（例如联邦医疗保险）合作，帮助患有糖尿病、肥胖症、高血压和心脏病的人。她的工作产生的其他一些影响包括减少紧急医疗事件和医疗保健成本；提高工人生产力和社区韧性；以及改善生活质量和延长寿命。她还将实施一项名为l I的项目，将新鲜、健康的食物引入学生的日常膳食。最后，她主张，到其运营的第五年，她的工作将创造18个就业岗位，并产生951,518美元的工资支出。

在上诉中，她表示她的工作“ 植根于[她]广泛的知识、学术背景和专业经验…… ”。然而，申请人在其领域的经验和教育涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议工作转移到外籍国民身上 ”。Id. at 890。此处的问题是，具体的拟议工作是否具有Dhanasar第一项要件下的国家重要性。

由公共卫生学院营养实习主任撰写的专家意见信强调了申请人在“ 企业发展与领导领域的表现 ”，并得出结论认为她的工作具有国家重要性。然而，如上所述，必须证明具有国家重要性的是个人将开展的工作，而非其领域或行业。总体而言，该意见引用了可能确立营养领域以及一般意义上适当营养重要性的研究和文章，但这些研究并未涉及申请人的具体工作。此外，该意见信称申请人将在人力资源领域提供服务，并描述了企业培训的重要性，这与申请人对其工作的描述不一致。5 审理主任得出结论认为该信缺乏相关性，因为它讨论的是申请人的领域和职业的重要性，而非其工作的国家重要性。我们同意，并指出该信中的其他差异进一步削弱了其证明价值。See Matter ofCaron Int 'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)（确立的命题是，我们可以酌情将申请人提交的意见陈述用作参考，但当意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，我们无需接受该意见或可给予其较少的权重）；see also Matter ofChawathe, 25 I&N Dec. at 375-76（确立的命题是，申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张）。

5 我们注意到，申请人的拟议工作不包括人力资源或企业培训。

为评估申请人的拟议工作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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管申请人的陈述反映了其提供营养咨询和健康服务的意图，但她未提供充分、具体的信息和证据来证明其拟议工作的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar中，我们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。Id. at 893。在此，记录未能确立申请人的拟议工作将充分超越潜在客户、学校或卫生机构，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响营养和医疗保健领域或美国经济。

我们认可申请人强调美国需要吸引STEM领域高学历高技能工人的证据。许多旨在推进STEM技术和研究的拟议工作，无论是在学术还是行业环境中，不仅在与美国科学和技术利益相关方面具有实质性价值，而且具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。Id. at 890。然而，在此，记录并未表明申请人打算推进STEM技术和研究。此外，尽管申请人可能向其客户及其培训的医疗保健专业人员提供营养和教育服务，但除单纯的主张外，她未确立其公司将如何影响其行业的STEM就业水平或更广泛的美国经济。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

最后，申请人未证明她拟开展的具体工作具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来实质性积极经济效应。尽管她预计其工作到运营第五年将创造18个就业岗位，但她未充分详述这些人员配置预测的依据，也未充分解释人员配置预测将如何实现。Id. 在没有关于其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人工作对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济效应”水平。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

C. Dhanasar的第二项和第三项要件

由于申请人未确立其拟议工作的国家重要性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在Dhanasar框架第二项和第三项要件下资格的主张。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出决定对其所达结果不必要的争议问题作出认定”）；see also Matter ofL-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项要件，我们认定她未证明其有资格或酌情应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。