APR172024_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：30627253 日期：2024年4月17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）

申请人是一名药剂师和企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。见《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获得国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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重新审查。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士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得对工作邀请要求获得“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

1 另见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、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）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

- 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，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任的决定未就申请人是否符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格作出裁定。相反，该决定仅涉及申请人获得国家利益豁免的资格。因此，上诉中需审议的问题是，申请人是否已证明对工作邀请要求、并因此对劳工证要求的豁免将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定，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具有实质价值和国家重要性。2

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于非公民拟从事的具体事业。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

在随申请提交的确定性声明中，申请人表示她打算“ 继续利用[她]在医院和家庭护理领域作为药剂师20多年积累的专业知识和经验，在美国作为企业家工作。 ”她还声称她将在佛罗里达州开设一家专门从事肠外营养产品的企业，并担任其首席执行官。

申请人还提交了其拟设公司的商业计划书，其中声称该公司将在运营的第五年共雇用27名员工，并实现约2.5百万美元的总收入。除其确定性声明和商业计划书外，申请人还提交了其学历证明的副本、一份专家意见函、推荐信以及行业文章和报告。

审理主任发出了补充证据请求（RFE），指出最初构成的记录不足以证明拟议事业具有实质价值或国家重要性。审理主任注意到申请人未就其打算在美国做什么提供具体说明，并要求对拟议事业进行详细描述，以便审理主任能够根据Dhanasar框架评估其国家利益豁免请求。

作为回应，申请人重新提交了其商业计划书，声称其计划已充分概述了其拟议事业，即“ 提供肠外营养产品，旨在帮助无法以满足胃肠道代谢需求的量吸收营养的患者。 ”她

2 由于申请人未在上诉中证明其获得国家利益豁免的资格，本办公室无需将决定发回重审以由审理主任裁定其是否符合基础EB-2签证分类的资格。

还提交了额外的行业文章和报告，以支持其关于拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性的主张。

在否决申请时，审理主任认定申请人提供的描述和书面证据不足以具体确定其拟议事业，因此未能证明拟议事业的实质价值和国家重要性。审理主任认定，除对拟议事业提供模糊描述外，申请人未能证明——在可被理解的范围内——其事业具有雇用美国工人的重大潜力、为美国带来重大积极经济影响，或拟议事业对美国国家经济产生的利益将达到Dhanasar框架所设想的水平。

在上诉中，申请人主张USCIS“ 在本案中未适用适当的举证标准，而是施加了更严格的标准，并错误地适用法律，损害了上诉人的利益。 ”申请人还通过律师主张审理主任无视了所提交的证据，并提供了一份书面论证意见，强调其作为制药领域企业家的资格，并主张记录中的证据确立了拟议事业的实质价值和国家重要性。

关于本事项中的举证标准，申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。换言之，申请人必须证明其主张“ 更有可能 ”或“ 很可能 ”为真。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，USCIS不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

在此，尽管申请人表示其打算作为企业家工作并通过其拟设立的公司提供肠外营养产品，但审理主任认定对拟议事业的描述过于笼统，并要求提供关于事业性质的额外信息。然而，申请人在回应审理主任的RFE时提供的信息并未澄清或对最初描述的拟议事业提供更多具体性，上诉中的主张也未提供新的细节。总体而言，本办公室关于拟议事业的信息不足，无法确定其是否具有实质价值，因为申请人的拟议事业尚未被清晰界定和描述。因此，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未提交有说服力的证据以支持实质价值的认定。3 申请人负有举证责任，既须积极确立Dhanasar框架下的资格（实质价值是其中一部分），又须以优势证据确立其资格。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

3 本办公室注意到，申请人在上诉中错误地陈述审理主任认定该事业具有实质价值，且未对审理主任的相反认定提出异议。因此，本办公室认为此理由已被放弃。未在上诉中提出的问题视为放弃。见，例如，Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. at 336 n.5（引用 Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. at 658 n.2）。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国国民拟从事的具体事业”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“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内具有国家甚至全球影响。”同上。我们还指出，“一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，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。

我们同意审理主任的意见，即申请人未就其所拟从事的事业如何具有国家重要性提供充分的文件或说明。申请人的商业计划说明其有意在佛罗里达州创办一家专门从事肠外营养产品的公司。该商业计划称，其新业务将有利于美国经济，因为其可持续且可扩展的增长将有助于增强美国经济，并为美国工人创造更多直接和间接就业岗位。如前所述，该商业计划预计到运营第五年时雇用27名员工并实现约2.5百万美元的收入。

然而，记录并未充分详述公司财务和人员配置预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。申请人除其商业计划中的主张外，亦未提供佐证证据，证明其公司未来的员工配置水平和商业活动将为佛罗里达州未充分利用的地区带来实质性经济利益。就现有构成而言，记录缺乏证据表明，到第五年实现约2.5百万美元收入和创造27个就业岗位能够达到国家重要性水平。

申请人在上诉中主张，她通过此前提交的关于其专业知识和经验的文件，以及同事讨论其在制药领域工作经验和专业知识的推荐信，证明了其事业的国家重要性。4 然而，这些文件涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外国国民身上”。同上。此处的问题是申请人拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。同上。

申请人的简历和推荐信仅涉及她过去在制药领域工作的成就，并未涉及其事业“潜在预期影响”的国家重要性。虽然我们承认申请人过去为其雇主及其客户提供了有价值的服务，但申请人未基于这些推荐信提供充分的信息和证据，证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 中，我们认定请愿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。同上，第893页。

4 虽然我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项证据。

此外，这些信件未表明申请人的拟议事业将实质性惠及美国商业产业以及制药和营养领域。正如 Dhanasar 所设想的那样：“ 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内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产生的影响。 ”同上。证据并未表明申请人的制药技能不同于或改进了美国已经可用和正在使用的技能。

申请人还提交了一封来自_____卫生管理荣休教授的专家意见信。该信主要关注营养和营养师的重要性及其在美国经济中的作用，还讨论了申请人作为制药行业企业家的技能和能力。虽然写信人推测申请人提供营养产品如何可能对美国人的生活和经济产生积极影响，但她未就申请人的拟议事业或其事影响如何延伸至她将服务的客户之外提供任何有说服力的细节。记录也未包含充分的佐证证据，表明申请人在制药领域的具体拟议工作在其领域具有更广泛影响，或对我国具有达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

作为自由裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, Inc.，19 I&N Dec. 791, 795（Comm'r 1988）。然而，如果意见与记录中的其他信息不一致或存在任何可疑之处，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。同上。我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；提交专家意见信并非资格推定性证据。同上。在此，该咨询意见证明价值很小，因为它未有意义地涉及拟议事业的细节以及为何其具有国家重要性。

申请人还基于描述企业家在企业成功和存续中所发挥宝贵作用的行业报告和文章，主张其拟议事业具有国家重要性。记录还包括关于美国制药行业的信息以及药剂师和移民企业家对美国经济重要性的信息。我们承认制药行业及相关职业的重要性以及营养教育的积极影响。然而，仅仅在制药领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，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。提交的行业报告和文章未讨论具体归因于申请人拟议事业的任何预计美国经济影响或就业创造。申请人未证明其拟议事业延伸至其未来客户和顾客之外，以与国家重要性相称的水平影响该领域或任何其他行业或更广泛的美国经济。申请人主张的经济利益取决于众多因素，申请人未在其提供营养产品与所主张的经济结果之间提供充分直接的证据联系。

由于记录中的文件未以优势证据充分确立其拟议事业的重大价值和国家重要性，而这是 Dhanasar 先例决定第一项要件的要求，申请人未证明其有资格获得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在 Dhanasar 第二项和第三项要件下资格的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25（1976）（“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不需要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n. 7（BIA 2015）（在申请人本来就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作为自由裁量事项本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。