AUG132024_11B5203 · 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：32366925 日期：2024年8月13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）

申请人是一名具有护理背景的企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求，即国家利益豁免。参见《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，认定记录未能证明申请人有资格获得工作邀请要求的国家利益豁免。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情1授予国家利益豁免，如果申请人证明：

1 参见 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属于酌情性质）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。同上，第889页。

第二项要件将焦点从拟议事业转移到个人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其在相关或类似工作中的教育、技能、知识和成功记录；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。同上，第890页。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，本办公室可评估如下因素：鉴于该个人的资格性质或拟议事业，其获得工作邀请或获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从其贡献中受益；以及对其贡献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起来证明，权衡之下，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。同上，第890-91页。

二、分析

申请人是一名企业家，曾担任医疗器械和产品销售代表。她持有护理学士学位，并曾在医疗领域和金融部门工作。

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士。然而，审理主任认定申请人未满足Dhanasar关于豁免美国雇主工作邀请和劳工证的要求。具体而言，审理主任认定，虽然记录证明拟议事业具有实质价值，但该事业的国家重要性在第一项要件下未得到证明。审理主任还认定，申请人在第二项要件下未处于有利地位以开展该事业，且申请人未证明豁免工作邀请要求将如第三项要件所要求的那样有利于美国。本办公室同意申请人未确立该事业的国家重要性，即Dhanasar第一项要件的要求。

A. 申请人未证明其事业具有国家重要性

在上诉中，申请人主张其事业将产生所需的影响，因为她已在类似工作中证明成功，且其事业可能影响医疗销售和营销领域。她主张审理主任“施加了超出法规规定的新的实质性和证据性要求”，并错误适用了法律。她主张她以优势证据证明了其拟议事业的国家重要性，且审理主任未充分考虑其简历、商业计划、推荐信以及其对该领域贡献的证据。她声称其事业的益处将是“具体且实质的”，且她还将解决劳动力短缺问题。她强调其营销咨询公司可产生的创造就业和经济影响的潜力，指出“经济体由其国家各自的贸易部门推动，几乎所有行业都需要强有力的营销策略，这反过来直接有利于国家经济和整体生产水平。”她指出其过去对医疗销售和营销管理行业的影响，并强调创业事业对整体经济的重要性。

为支持该事业的国家重要性，申请人提交了证据，包括但不限于：商业计划和简历；其学历证书、证书和培训；其先前工作经验的证据；对其教育资历的专家评估；对其提案是否符合国家利益豁免资格的专家评估；支持信；聘用其服务的意向书；以及详述企业家（包括女性和移民企业家）对国家经济影响的行业文章。

首先，记录未证明审理主任使用错误的审查标准裁决案件或施加了更高的证据标准。尽管申请人主张施加了不允许的额外要求，但申请人未指明这些额外证据要求是什么。申请人也未指明为何该决定反映出以不同于优势证据的标准进行审理。相反，申请人笼统地主张所提交的证据在该标准下是充分的，且审理主任本应批准该申请。虽然申请人可能不同意审理主任的决定，但这本身并不表明审理主任本身错误适用了审查标准，且本办公室未在决定中看到此种错误适用。

关于国家利益豁免请求，申请人未证明其拟议事业具有达到国家重要性水平的预期潜在影响。申请人的事业是在医疗销售和营销领域作为企业家行事；她打算提供咨询服务、培训和销售委托服务。申请人强调营销对业务增长的重要性。她强调中小型医疗器械制造商在尝试出口产品时经常面临障碍，并强调她协助扩展至巴西的能力。

在整个记录中，申请人指出其背景、教育和该领域的经验。然而，申请人在该领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. 第890页。此处的问题是具体事业在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，本办公室查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。

审理主任认定，并且我们同意，拟议事业缺乏Dhanasar案中所阐述的更广泛影响。同上，第889页。特别是，审理主任强调，拟议事业不足以充分延伸至申请人预期客户、合作方和合作伙伴之外，从而产生全国性影响。虽然接受这些服务的个人可能认为这些服务有价值且有益，但申请人并未证明这些影响如何具有全国重要性。申请人强调了创业和营销对小企业绩效的一般性影响；然而，她并未证明其工作在其领域内具有Dhanasar案所设想的影响。在Dhanasar案中，我们强调了可能的全国性影响，包括改进的制造工艺或医学进步。同上。这些或类似因素在申请人的拟议事业中并不存在。

同样，证据显示申请人在巴西标准化和引进医疗产品方面的经验，但她并未证明其事业有望改善人类知识、推进研究成果，或为美国或全球的科学进步作出贡献。同上。最后，申请人并未主张其拟议事业将具有“雇用美国工人的重大潜力或[具有]其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区”。同上。申请人的经济论点，即其工作将降低医疗成本并提高生产力，并未附有证据证明其事业将产生的特定经济影响。

我们也无法认定本案已满足Dhanasar案中所阐述的其他类型因素。除了笼统主张营销和创业在宏观经济层面的经济利益，并主张其事业将对经济产生未定义的“涟漪效应”之外，申请人并未主张其拟议事业将具有“雇用美国工人的重大潜力或[具有]其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区”。同上。

由于记录中的文件材料未能确立拟议事业的全国重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。对于申请人是否能够满足获得国家利益豁免资格的第二和第三项要件，我们保留意见。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）（在申请人未能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）。

III. 结论

申请人未能证明拟议事业具有全国重要性。由于她未能满足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作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。