FEB072025_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：34817251 日期：2025年2月7日

对德克萨斯服务中心决定的申诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名专攻药品的销售代表，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民类别的职位邀请要求。见本法第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）可酌情批准对所需职位邀请、并因此对劳工证的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请，认定证据未能证明豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证符合国家利益。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（de novo）。Matter of Christa'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移民类别的资格，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。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士符合资格，申请人随后必须证明其符合“ 符合国家利益 ”的酌情豁免职位邀请要求的资格。本法第203(b)(2)(B)(i)条。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，USCIS 可酌情1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

1 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定USCIS批准或驳回国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

- 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；且
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任在决定中未就申请人是否符合基础EB-2移民类别资格这一门槛问题作出认定，但审理主任在补件通知（RFE）中表示，申请人符合高级学位专业人士类别的资格。基于其工商管理学士学位以及在该专业领域五年全职、逐步晋升的学士后经验，本办公室同意。上诉中的问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证符合国家利益。

申请人打算在佛罗里达州经济萧条地区拥有并经营一家糖尿病护理诊断解决方案与用品公司。其企业的目标是向卫生专业人员提供有助于准确诊断和有效治疗糖尿病的设备，并向一般糖尿病人群销售各种产品和药品。一旦企业稳固，申请人希望能够在佛罗里达州全境扩展，并服务于其他需要更多支持以发展当地经济的经济萧条地区。

申请人提交了其资格证据、关于佛罗里达州经济的文件、商业计划、同事和潜在投资者的支持信。在回应补件通知（RFE）时，申请人重新提交了此前提交的大部分文件以及一些额外证据，例如与潜在投资者有关的财务信息。审理主任认定拟议事业具有实质价值。但审理主任认定，申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性、其处于有利地位能够推进拟议事业，以及总体而言豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证将是有益的。

在转向根据Dhanasar框架审查申请人是否符合国家利益豁免资格的实质问题之前，本办公室注意到申请人在上诉中提出的一项主张。申请人主张，审理主任称其考虑了一份专家意见书，这是错误的，因为记录中并未提交专家意见书。本办公室重新审查记录，并注意到申请人确实将一份专家意见书列为其国家利益豁免申请的证明文件，并提供了多封支持信以及支持者和推荐人的简历，这些支持者和推荐人是制药高管和医生，提供了他们的简历，并提交了潜在投资者的信件及其财务文件。本办公室认定申请人未因该错误而受到损害。仅笼统地主张决定存在错误是不够的。申请人还必须证明其因任何所称错误而受到损害。当错误对行政机关决定的实质没有影响时，可以不予考虑。见例如 Aguilar v. Garland, 60 F.4th 401, 407 (8th Cir. 2023)（引用 Prohibition Juice Co. v. United States Food & Drug Admin., 45 F.4th 8, 24 (D.C. Cir. 2022)）。

本办公室承认，审理主任的决定并未直接讨论申请人提交的每一份证据，且其对证据中具体缺陷的分析较为简短。然而，审理主任无须讨论记录中的每一份证据即可使决定充分。经审查，本办公室认定该决定足够充分且具体，为申请人提供了质疑该决定的公平机会，并为AAO提供了有意义的上级审查机会。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(i)；另见 Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定决定必须充分解释驳回动议的理由，以使答辩人获得有意义的机会在上诉中质疑该裁定）。此外，本办公室注意到，申请人基于所称缺陷所寻求的救济是USCIS“ 重新评估 ”其申请。本办公室已进行重新审查并全面考虑了记录中的证据。尽管本办公室在决定中可能不会讨论记录中的每一份证据，但本办公室已审查并考虑了每一份证据。

A. 拟议事业的实质价值

本办公室现在转向申请人在Dhanasar各必要要件下提出的具体资格主张，首先是他是否已证明其拟议事业具有实质价值。审理主任认定申请人已证明拟议事业具有实质价值。经重新审查，本办公室同意申请人已证明该要求。

B. 拟议事业的国家重要性

本办公室接下来转向申请人是否已证明拟议事业具有国家重要性。在作出此认定时，本办公室考虑拟议事业的潜在预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在特定领域具有国家或全球影响的事业，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的影响，可能具有国家重要性。Id. 此外，以区域为重点的事业仍可能具有国家重要性，例如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，尤其是在经济萧条地区。Id. at 890。

审理主任认定申请人未能证明国家重要性要求，因为他未能表明拟议事业将充分超越申请人公司所服务的个人，从而更广泛地影响该领域。此外，审理主任指出，在整个记录中，申请人强调其拟填补的职位以及拟议事业特定领域的重要性。然而，在认定国家重要性时，分析应侧重于受益人打算做的事情的影响，而非特定职业分类。

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家甚至全球影响，声称他打算在经济萧条地区设立公司，向卫生专业人员提供设备以帮助精确诊断和有效治疗糖尿病，并为一般糖尿病人群提供各种创新产品和药品。他声称其事业将为糖尿病卫生领域贡献技术进步，并通过教育讲座和关爱该疾病的社会行动丰富公众对糖尿病的知识。随后，申请人笼统地讨论了糖尿病在美国的患病率和成本、经济萧条地区（例如他将设立公司的地区）获得医疗保健机会不足的问题，

事业、他的“ 知识分享 ”，以及通过创造就业和促进制药行业发展，为他事业所在地的萧条社区作出贡献。

申请人还指出，他持有两名投资者表示“ 真实意向 ”投资其企业的信函。我们注意到，该证据支持的是申请人是否有良好条件推进拟议事业，而非该事业是否具有国家重要性。我们还注意到，潜在投资者的信函并未承诺具体金额，尽管申请人的书面论证意见称一名投资者将承诺50,000美元。书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不具有任何证据分量。Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)。

申请人还估计将创造6个新的就业机会，第一至第五年累计支付工资1,968,290.00美元，并预计在其事业的前五年缴纳税款792,090.50美元。然而，申请人未解释商业计划和经济分析中经济预测的依据，案卷中也不包含支持这些主张的证据。优势证据标准要求证据表明申请人的主张很可能为真，其中对真相的认定基于每个个案的事实情况作出。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在评估证据时，真相的认定不能仅凭证据的数量，而应依据其质量。See id。在此，缺乏支持性细节削弱了商业计划和经济分析的可信度和证明价值。

商业计划未估计可能覆盖的患者数量，仅说明企业消费者将是医疗诊所、医院单位、教学医院和糖尿病患者公众。因此，我们无法评估该项目的健康相关影响是否可能达到国家重要性的水平。

在上诉中，申请人主张其事业将利用知识管理系统向员工、卫生专业人员和糖尿病患者公众传播知识。然而，案卷未充分显示该事业对其领域具有更广泛的影响，而非仅限于参加其讲座、培训课程或知识管理系统的人员。虽然申请人分享知识的计划有其价值，但案卷未充分证明教学或指导活动所提供的益处将对糖尿病护理产生更广泛的影响。同样，在Dhanasar案中，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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。

基于上述理由，我们认定申请人未证明其拟议事业的国家重要性，因此他未依据Dhanasar框架第一项要件确立其资格。

由于申请人未证明其拟议事业满足第一项要件的国家重要性要求，我们无需处理他是否依据Dhanasar第二项和第三项要件确立其资格。我们对案卷是否满足Dhanasar第二项或第三项要件保留意见。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无需对作出裁决所不必处理的问题作出认定

即可得出结论”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中与国家重要性相关的第一项必要要件，我们认定申请人未确立其有资格或基于自由裁量权本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。