JAN262024_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：29137101 日期：2024年1月26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，寻求以科学、艺术或商业领域特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位邀请要求。见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。

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符合EB-2分类的资格或符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。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。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

为证明符合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，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明符合 underlying EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得以“ 国家利益 ”为由裁量豁免职位邀请要求。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， USCIS可作为裁量事项[1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。[2]

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士类别。有待确定的剩余问题是申请人是否已证明符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。虽然本办公室未逐项讨论每份证据，但已审查并考虑了每一项证据。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重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前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人的拟议事业是开设一家公司，为参与预防和制止犯罪且需要专门护理以维持其健康和表现的K9侦测犬提供高水平临床和兽医护理服务。该公司提供的服务将面向各类组织，如执法机构、海关、机场、火车和巴士站、邮政服务、边境巡逻、县监狱和看守所、私人机构、大学、体育场、赌场、主题公园、酒店、度假村和公共公园。她将在佛罗里达州设立一间医疗办公室，提供动物治疗和康复客户咨询、动物疫苗接种、医疗检查和样本采集等服务。申请人主张，她的公司将有助于侦测犬的表现，进而有助于其维护人们安全与保障的关键使命，提供负担得起的兽医服务，创造就业，并为小企业带来收入增长。

审理主任认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性。在上诉中，申请人主张审理主任错误地依据优势证据标准否决了申请，反而施加了超出法规规定的证据要求。申请人提交了一份书面论证意见，大体重申其职业的益处及其资格，并主张其已证明拟议事业的国家重要性。[3]

申请人还在上诉中主张，其拟议事业具有国家重要性，因为她打算继续在STEM领域工作，而该领域已被联邦政府认定为具有国家重要性。申请人还指出，其学位列于国土安全部（DHS）发布的DHS STEM指定学位项目清单上。

[2] 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

[3] 记录支持申请人的拟议事业——旨在解决动物的健康和福祉——具有实质价值。申请人提供了美国对兽医职业存在需求的信息。她论述了小企业对美国经济的重要性，以及培育STEM领域企业的重要性。本办公室认定，记录显示申请人的拟议事业具有实质价值。

申请人关于其拟议事业具有国家重要性因为其打算继续在STEM领域工作的主张是错误的。“ 关于第一项[Dhanasar]要件，如同所有案件一样，证据必须证明STEM事业既具有实质价值又具有国家重要性。 ”见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。不能表明对更广泛的特定STEM领域产生影响的STEM事业不会确立其国家重要性。见同上。因此，拟议事业是否属于STEM领域或是否列于DHS STEM指定学位项目清单并不具有决定性——申请人仍必须证明拟议事业将对更广泛的STEM领域产生影响或具有更广泛的影响，例如“ 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，特别是在经济萧条地区。 ”见同上；另见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。至于申请人的经验和能力主张，这些涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将重点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Id. at 890。此外，申请人必须证明其企业的国家重要性，而非兽医、K9侦测犬、小企业、创业精神和移民的重要性。[4] 此外，“ 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，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。 ”Id. 拟议事业的更广泛影响，无论是国家的和/或国际的，均可告知本办公室拟议事业的国家重要性。这并不是说仅从地理角度看待这些影响。更广泛的影响可以超越特定拟议事业的地理位置和焦点。相关的调查是更广泛的影响是否适用于仅仅狭窄地赋予拟议事业的利益之外。本办公室还指出，“ 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。 ”Id. at 890。

此外，为评估申请人拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。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。我们认可兽医医学行业的整体价值、吸引STEM人才以及加强我国兽医服务。然而，证据并未表明申请人的具体工作将对其所服务的组织及客户之外产生影响，或表明其拟议工作否则将对兽医医学行业或相关倡议产生更广泛的影响。例如，她并未主张，且记录也未证明，她计划引入可能被该领域或行业其他从业者传播或采用的新颖方法或医学进步，或否则阐明她将如何为我国兽医医学的研究与开发作出贡献。在此，记录并未通过支持性文件显示，她提供K9犬兽医服务的具体公司如何

4 申请人关于行业文章和报告的主张与提交材料涉及拟议事业的实质价值，而非国家重要性。

充分延伸至其预期客户之外，以与国家重要性相称的水平影响行业或更广泛的美国经济。尽管申请人主张其企业将产生收入并创造就业机会，但这并未达到国家重要性的水平。

从记录中的证据也不清楚，一名兽医或一家提供兽医服务的诊所的工作，无论其成功或失败，是否会在其直接影响范围之外对该领域产生重大影响。记录中的证据并未突出表明，一名专业人员或兽医诊所的一组专业人员的工作的预期潜在影响如何可能产生涉及国家利益的更广泛影响。

申请人试图通过将其事业与维护K9探测犬健康的重要性相联系来突出其事业的更广泛影响，但尽管工作犬的健康与福利具有价值，记录并未充分描述K9犬护理的“涟漪效应”如何涉及更大的国家利益。提供兽医服务仅直接惠及那些使用申请人服务的拥有探测犬的个人。这类似于某人的教学收益通常仅直接惠及被教授的学生而非更广泛的人群。在Dhanasar案中，我们讨论了教学如何不会以达到国家重要性的方式广泛影响教育领域。Dhanasar at 893。推而广之，仅惠及一小部分个人及其宠物的活动，如申请人拟议的兽医诊所，不会达到国家重要性的水平。

此外，申请人未证明她拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为我国提供重大积极经济影响。我们审查了申请人的商业计划。该商业计划作出各种预测，称公司将在五年内实现，例如将第一年销售额预测从264,000美元增至第五年的818,400美元，并通过雇用7名员工提供总计436,178美元的工资总额。然而，该计划未提供这些预测依据的充分细节，或充分解释这些销售和人员配置目标将如何实现。尽管申请人表示她将为K9犬提供兽医服务，但商业计划缺乏关于佛罗里达地区K9犬的具体信息。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，记录未表明企业所在地及其拟议运营是经济萧条地区。在没有关于可直接归因于其未来工作的预期美国经济影响或就业创造的充分证据的情况下，记录未显示申请人事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“重大积极经济影响”水平。Id. at 890。因此，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架的第一项要件。

申请人未证明拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性；因此，她不符合国家利益豁免资格。我们认可申请人在上诉中关于Dhanasar第三项要件的论点，但既然认定证据未证明申请人在国家重要性方面的资格，我们对记录是否证明Dhanasar其余要件保留意见。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；see also Matter of L-A-C-,

26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，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分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未证明其国家利益豁免资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。