JUL072023_01B5203 · 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：27366204 日期：WL.07, 2023

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，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此基于就业的第二优先（EB-2）分类所附带的职位offer要求给予国家利益豁免。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）可授予此项对所需职位offer、并因此对劳工证的酌情豁免。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本质上属于酌情性质）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明对所需职位offer、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，须以优势证据标准证明其资格。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 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。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请必须首先证明符合 underlying 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者。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明对职位offer要求的豁免符合国家利益。

尽管法规和相关部门规章均未定义“ 国家利益 ”一词，本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS 可酌情对归类为 EB-2 类别的申请人授予对职位offer、并因此对劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业具有

实质价值和国家级重要性；(2) 该非公民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及 (3) 综合权衡，豁免职位offer要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家级重要性——聚焦于该非公民拟从事的具体事业。该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。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该非公民。为确定该非公民是否处于有利地位能够推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模式或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，综合权衡适用因素，豁免职位offer要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS 可评估的因素包括：鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该非公民获得职位offer或申请获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公民贡献所涉及的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来必须表明，综合权衡，豁免职位offer要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任注意到，申请人有资格作为持有高级学位的专业人士成员被归类为 EB-2。但审理主任最终认定，申请人具有实质价值的拟从事事业未达到 Dhanasar 第一项要件所要求的国家级重要性水平。审理主任还认定，申请人未处于有利地位能够推进其拟从事的事业。审理主任并认定，综合权衡适用因素，豁免职位offer要求并因此豁免劳工证要求不会有利于国家利益。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地依据优势证据标准拒绝了申请，反而施加了“ 超出法规规定的新颖实质性和证据性要求 ”。申请人特别指出错误，声称审理主任未对其提交至记录中的商业计划、“ 确定性声明 ”、推荐信以及行业报告和文章给予“ 应有考虑 ”。申请人在上诉中称，其在记录中于上诉前和上诉时提交的证据表明，申请人符合 Dhanasar 框架下的全部三项要件，并值得在符合国家利益的情况下酌情豁免职位offer并因此豁免劳工证。

申请人将其事业描述为“营养师和营养学家”，将“计划和开展食品服务或营养项目，以协助促进健康和控制疾病”。具体而言，如其陈述和商业计划所述，其将“在营养领域工作，专长于营养学、饮食学、营养教育、机构计划、战略规划、创业、授课和写作、食品生产、商业管理和领导力”。为支持申请，其提交了职业计划和陈述、简历、教育文件、行业报告和文章、工作经验证明信、推荐信、专家意见书、专业执照、表彰以及支持营养师和营养学家短缺存在的文件。1

审理主任发出了补件通知（RFE），为申请人提供机会提交额外证据，以证明在 Dhanasar 分析框架下符合职位offer要求并因此符合劳工证要求豁免的资格。在回应审理主任的 RFE 时，申请人提交了其“确定性声明”和商业计划，并重新提交和更新了最初随申请提交的材料。申请人进一步阐述，其拟从事事业的主旨是通过其未来的美国公司提供“营养服务”。申请人意图通过其未来的美国公司“向希望改善整体健康的美国公民提供[其]专业研究和服务”，通过营养服务实现。作为额外益处，申请人在其拟从事事业中确定了优先考虑“通过雇用美国工人来促进国内就业市场”。申请人的事业本质上将是一家位于佛罗里达州小型企业管理局（SBA）HubZone 的“营养诊所”，个人将在那里与申请人接触，接受营养咨询、健康食谱和补充剂，以支持睡眠、新陈代谢和能量。申请人表示，该事业同时服务于“社会和经济需求”，因为美国成年人和儿童存在肥胖危机。申请人的事业将采取两部分方法：教育和开发一系列天然补充剂产品。

为满足 Dhanasar 分析框架下的第一项要件，申请人必须证明其拟从事的事业既具有实质价值又具有国家级重要性。第一项要件聚焦于个人拟从事的具体事业。如上所述，该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。记录中包含申请人的初始陈述、随 RFE 回复提交的确定性声明、商业计划、各种报告和文章，支持审理主任的认定，即申请人在佛罗里达州发展营养服务公司的拟从事事业具有实质价值。

审理主任认定，记录未能证明申请人拟议事业具有国家重要性。在判定国家重要性时，重点不在于申请人将从事的行业的重要性，甚至也不在于其过往的成功。重点在于“外籍国民拟从事的具体事业”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 案中我们指出，“我们寻求更广泛的影响”。更广泛的影响不一定按地理范围来评估；某一领域内显示出国家乃至国际范围更广泛影响的影响，可以上升到国家重要性的水平。而实质性的

1 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已经审阅并考虑了每一份文件。

积极的经济影响，例如特别是在经济萧条地区雇用美国工人的显著潜力，也可以帮助拟议事业上升到国家重要性的水平。

申请人称，美国成人和儿童目前正经历肥胖流行病。申请人主张，其提供营养服务的拟议事业“具有全国范围，并将产生更广泛的影响”，在该领域“由于涟漪效应”，即该事业与寻求其服务的个人所做的工作。申请人称，其事业“将不仅影响[其]所服务的个人，而且基于[其]指导和实践，有可能在全国和国际范围内触及上述个人的家庭和关联人员”。但记录未能以优势证据通过实质性、相关或有证明力的证据充分反映，申请人的营养服务如何牵涉到已聘请申请人提供服务的个人和实体这一直接圈子之外的更广泛考量。证据未能充分描述，申请人积极影响其个人客户健康和福祉的益处如何扩展到这些个人的圈子之外，从而影响到上升到国家重要性水平的事项。

如上所述，申请人的事业将采用两部分方法：教育和开发一系列天然补充剂产品。申请人确定的推广其拟议事业的两种方法之一是“教育”。申请人打算通过其网站及其在 YouTube、TikTok 和 Instagram 上的社交网络账户传播其健康营养实践知识。他们打算提供教育内容，以改善成人和儿童的营养。实质上，申请人打算通过各种社交媒体门户向成人和儿童教授良好的营养习惯。我们此前在 Dhanasar 案中已指出，教学活动未上升到具有国家重要性的水平，因为教学活动对某一特定领域没有更广泛的影响。Dhanasar 第893页。根据申请人提交的文件和证据，他们未能表明其拟议事业将充分扩展到申请人在佛罗里达州 SBA HubZone 所针对的肥胖成人和儿童个人之外。

申请人两种方法中的第二种，即开发一系列天然补充剂产品，同样未上升到国家重要性的水平。个人摄入补充剂的影响由该个人承受，并不会对某一特定领域产生更广泛的影响。尽管记录中的证据确实描述了申请人打算开发的补充剂的性质和目的，但并未证明补充剂被摄入后的益处将如何以具有国家重要性的方式影响该领域。记录未能充分证明，摄入申请人补充剂后预期的健康益处将对事业领域产生更广泛的影响，上升到国家重要性的水平。

而申请人将其公司设在小企业管理局（SBA）HUBZone 的意图，并不会提升其事业的国家重要性。HUBZone 计划的目标是促进未充分利用商业区的商业增长，目标是将3%的联邦合同金额授予获得 HUBZone 认证的公司。加入 HUBZone 计划使企业有资格竞争“预留”类别的某些联邦合同。参与该计划有几项必备资格，但就我们的分析而言，最具决定性的要求是，寻求参与 HUBZone 计划的企业必须至少51%由美国公民、社区发展公司、农业合作社、一家

阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落拥有。虽然尚不清楚且记录未提及“ 预留 ”类别中是否存在适用于像申请人所提议的营养服务公司的联邦计划，但记录非常清楚，申请人的拟议事业将由申请人全资拥有和控制，而申请人不是美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落。因此，申请人的拟议事业未来某个时候可能位于 HUBZone 这一事实，与申请人的事业是否上升到国家重要性水平完全无关。

USCIS 可自行决定，将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作咨询意见或专家证言。见 Matter of Caron Int'l，19 I&N Dec. 791, 795（Comm'r 1988）。然而，提交支持申请的专家信函并非资格的推定证据。同上。此外，来自相关第三方审查者（如潜在投资者、零售商或其他行业专家）的信函，通常对支持企业家业务、商业计划、产品或技术的实质更具说服力。申请人委托了一名营养学临床副教授、[已隐去]大学的[已隐去]撰写了一封信函。首先我们注意到，在评估申请人的业务和服务是否上升到国家重要性水平时，该信函的内容缺乏相关性。例如，在论述申请人事业的国家重要性时，撰写人讨论了拉丁美洲“ 医疗器械市场的机会 ”，但未解释这些机会如何与在美国 purporting 解决成人和儿童肥胖问题的营养服务事业相关或对应。该信函绝大多数篇幅讨论申请人所在行业和职业的重要性以及申请人过往经历。但这与申请人拟议事业的国家重要性无关或不对应。2 因此，该信函未对该事业的更广泛影响或上升到国家重要性水平的潜在预期经济影响提供任何有意义的分析。

尽管申请人预计将大规模招聘，在五年内使员工人数呈指数级增长，并大幅增加薪资支出，但从记录中并不清楚该拟议事业本身创造的这些就业机会如何会产生与国家级重要性相称的大幅预期积极经济影响。申请人称其事业“ 具有雇用美国工人的重大潜力 ”。具体而言，商业计划预计该事业将雇用38名员工，在运营五年内基于薪资产生超过5800000美元的税收收入，同期基于销售税收入产生超过16200000美元。但这些愿景并未证明该事业的国家级重要性，因为无论是否实现，它们都不会超出该事业本身，产生国家级重要性层面的影响。记录中也没有包含足够的证明性、实质性或相关性证据，显示该事业的招聘计划将如何影响该地区的失业率，或该事业的运营和收入如何上升到国家级重要性的水平。

申请人未满足 Dhanasar 分析框架的第一项要件。因此我们认定，他们未能确立其有资格或以其他方式在自由裁量基础上值得获得国家利益豁免，作为

2 申请人提交的许多文件在证明拟议事业的国家重要性和实质性价值时，侧重于其个人成就和专长。需要注意的是，申请人的成就和专长与 Dhanasar 的第二项要件更为相关，该要件“ 将重点从拟议事业转移到外籍国民 ”。Dhanasar 第889页。

自由裁量事项。我们无需就申请人是否作为自由裁量事项有资格或以其他方式在 Dhanasar 分析框架其余要件下值得获得国家利益豁免作出决定。因此，我们保留这些问题。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）（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代问题）。

III. 结论

申请人的举证责任既包括初始的举证义务，也包括最终的说明责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见《布莱克法律词典》（第11版，2019年）中关于举证责任的定义（体现举证责任既包括举证义务，也包括说明责任）。申请人未能以具有说服力的、相关的且具有证明力的证据履行其举证责任，以优势证据标准证明其拟从事事业的国家重要性。因此，其上诉必须被驳回。

裁定：上诉被驳回。