JUL102024_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：31654369 日期：2024年7月10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）

申请人是一名医药工业生产经理，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，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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，认定记录未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。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 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要求“符合国家利益”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。本办公室的先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情决定[1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及

1 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，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）。

• 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类中高级学位专业人士的资格。尚待确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

申请人拟担任医药工业生产经理，负责计划、指导和协调药品生产所需的工作活动和资源。在其个人陈述中，他声称将使生产具有韧性，并实施风险缓解策略，以(1)通过加强供应链确保安全、有效和优质药品的充足供应，以及(2)预见药品短缺。

审理主任认定，根据Dhanasar第一项要件，申请人的事业具有实质价值但不具有国家重要性。[2] 在上诉中，申请人主张其提交了充分证据证明其拟从事事业的国家重要性，并声称审理主任在未阐明任何具体理由的情况下即草率否决了其申请。特别是，他主张（除其他事项外）审理主任错误地认定申请人未证明其事业具有产生积极经济效应和创造就业的重大潜力，并且审理主任试图引入对Dhanasar的新颖解释，属于越权。

经重新审查，本办公室认定申请人的拟从事事业具有实质价值。然而，基于下述理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未证明其拟从事事业的国家重要性，因此未表明其满足Dhanasar的第一项要件。[3]

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。在确定拟从事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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室指出“ 我们寻找[拟从事事业]的更广泛影响 ”，并且“ 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效应的事业，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第889-90页。

2 申请人主张其满足了Dhanasar的第二项要件，因为审理主任在其决定中未对该问题提出异议或予以处理。这是不正确的。审理主任认定申请人未确立Dhanasar第一项要件下的资格，而该认定具有决定性。因此，她无需再处理其余两项要件。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 作为一般规则，法院和行政机关无需对作出其所得结论所不必要的问题作出认定。 ”）；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性问题）。
3 尽管本办公室未逐一讨论每一项证据，但已审查并考虑了全部记录。

在此，申请人未提供充分证据证明其拟从事事业的预期影响达到国家重要性的水平。为支持其主张，申请人强调了制药行业的重要性，并提交了各种文章和报告，包括一般性讨论该行业、药品短缺以及各种旨在加强供应链的政府举措的文件。然而，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，重点在于“外籍国民拟从事的具体事业”。同上，第889页。在本案中，这些文章和报告仅提供有关这些行业和领域的一般背景信息，并未具体涉及或讨论申请人的拟从事事业，包括其事业可能如何更广泛地影响这些领域从而使其达到国家重要性水平。仅仅在一个重要领域工作不足以确立拟从事事业的国家重要性。

申请人也未充分支持其关于拟从事事业具有更广泛影响的主张。具体而言，申请人在其更新的个人陈述中声称，其“防止药品供应短缺的能力与全国范围内持续存在的药品短缺直接且切实相关”。他主张其事业旨在解决药品短缺的两大主要原因——生产污染和质量问题，以及药品产品分销的配置不当。然而，申请人未充分详细说明，作为一家公司的医药工业生产经理提供服务，如何会在该行业中产生如此广泛的影响，从而使其达到国家重要性水平。

例如，尽管他在其更新的个人陈述中声称其事业将防止“对无法获得所需药物的消费者造成重大伤害”，但他同时表示“供应链问题很少局限于单一地理区域或单一制造商”。他未解释其未来为单一制造商从事的活动如何充分延伸至其直接雇主及其客户之外，从而更广泛地影响商业、医疗保健或制药行业。除了其关于事业具有“重大潜力”以缓解导致美国药品短缺的干扰的含糊主张外，他未详细说明其拟从事事业具体将如何解决该问题，并在该行业中产生如此广泛的影响，从而使其达到国家重要性水平。

申请人亦未证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或能为我国带来其他实质性积极经济影响。申请人未就任何可直接归因于其未来工作的美国经济影响预测提供充分、具体的证据。例如，申请人主张其雇主委派其管理公司在巴西的新生产设施。他声称该产能增长将直接创造就业机会并产生其他连锁效应，包括降低失业率、增加向政府缴纳的工资税，以及增加缴纳税款并在市场中消费更多商品的工人数量。然而，正如审理主任决定中所指出的，证据表明该设施将位于巴西，而非美国。因此，与该设施相关的所主张经济利益不足以证明该事业在美国的区域或全国影响，相反，如申请人所承认的，它证明的是对“巴西更广泛的国民经济”的益处（着重号为原文所加）。此外，若申请人主张其在该设施的工作表明其有能力为美国提供类似的直接积极经济利益，则申请人的技能、知识和成功记录属于

Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Id. at 890。在依据Dhanasar第一项要件进行分析时，正如我们在此所做的那样，我们着眼于拟议事业本身。Id. at 889。

然而，即使我们考虑申请人关于所称创造就业和税收收入的主张，我们仍会认定其未充分解释其事业如何在产生此类所主张经济利益方面发挥超过间接、边缘性的作用，尤其是在其雇主负责建造工厂、雇用任何员工并缴纳任何相关税款的情况下。任何基本商业活动都具有积极影响经济的潜力。然而，申请人未充分证明，作为单个雇主的单一医药工业生产经理工作——即此处拟议的具体事业——如何产生如此重大的经济活动，以致达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。

在没有充分证据证明任何可直接归因于其未来工作的具体美国经济影响、就业创造或其他重大经济活动的情况下，申请人关于其事业将提供实质性、直接积极经济影响的主张不具说服力。申请人必须以相关、具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。申请人对抽象税收收入、就业创造及其他未指明经济利益的提及，依赖于对典型商业活动结果的更多泛化概括，而非提供关于申请人计划通过该事业实现什么以及其如何可能具有国家重要性的具有证明力的信息。

申请人还主张其将在公司培训医药工业生产的新员工，这将产生“ 在就业创造和实质性经济影响两方面的乘数效应 ”。此外，他主张其培训将有助于填补其行业内的“ 严重短缺 ”。在Dhanasar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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。同样，在本案中，申请人未充分解释其在一家公司的培训活动如何会超出其雇主及其将培训的员工范围，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响医药领域、医疗行业或美国经济。此外，尽管申请人主张工业生产经理的短缺“ 危及美国人的健康和安全 ”，但记录中缺乏充分证据表明拟议事业将影响或显著减少这一所称短缺。我们还注意到，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

申请人依赖其“ 经证明的经验 ”和“ 25年的知识和经验 ”来说明其拟议事业的潜在预期影响，同样是错误的。为支持其主张，申请人提交了一封由I I
I I教授撰写的专家意见书以及前同事撰写的推荐信，以证明其事业的国家重要性。然而，如上所述，申请人的知识、技能、教育和经验属于Dhanasar第二项要件下的考量因素。Id. at 890。第一项要件下的问题是申请人是否证明了拟议事业本身的国家重要性。

此外，尽管该教授的函件作出宽泛主张，称申请人的事业将具有重大国家影响、刺激经济增长并积极影响个人和社会福祉，但该函件未提供具体细节说明申请人的事业将如何实现这些目标，或任何影响将如何超出申请人将直接服务的公司和客户范围。例如，该意见书声称该事业将对医药行业产生国家甚至全球影响。然而，该函件并未解释拟议事业如何与这些所称国家或全球影响相关联，而是聚焦于患者获得药物的一般性问题、工业生产经理在生产和制造过程中的典型职责、该职位的教育背景要求以及该行业的就业增长统计数据。同样，该函件声称拟议事业将产生实质性积极经济影响并“ 对美国经济作出重大贡献 ”。但该意见书并未详细阐述申请人的拟议事业以及该事业具体将如何产生此类影响，而是在很大程度上讨论制造业和工业生产领域整体的经济意义、该领域就业人数以及处方药支出统计数据。因此，该意见书未提供充分的佐证证据以支持该事业对行业或国家所称的更广泛影响。

同样，尽管申请人前同事撰写的支持信赞扬申请人在其过往职位中的表现、个人特质、专业知识以及对工作场所的过往贡献，但这些属于Dhanasar第二项要件下的考量因素。这些函件缺乏关于申请人拟议事业及其具体影响的细节，包括对其未来工作任何潜在更广泛影响的讨论。除此之外，专家意见和其他支持信几乎不能提供申请人符合Dhanasar第一项要件资格的具有证明力的证据。

我们注意到，支持信提到申请人对其雇主公司的过往贡献，包括对制造工艺的改进。申请人在上诉中主张，审理主任未适当考虑这些“ 创新 ”，其声称这些创新“ 极大地提高了巴西医药行业的效率和生产力 ”。他还主张，审理主任试图就改进的制造工艺引入“ 对Dhanasar的新颖解释 ”，并“ 任意 ”要求采用与美国现有工艺不同或改进的工艺。

首先，尽管我们认可申请人关于这些工艺益处的主张，但与申请人对其雇主和巴西医药行业过往贡献相关的证据，涉及的是申请人在Dhanasar第二项要件下是否处于推进其拟议事业的有利地位，而非拟议事业在第一项要件下的国家重要性的具有证明力的证据。

其次，在Dhanasar中，我们指出“ 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。 ” Id. at 889。尽管我们同意Dhanasar并不要求申请人证明拟议事业的方法或工艺与美国现有方法或工艺有何不同或如何改进，但该信息仍与一项事业是否会在该领域具有国家甚至全球影响以支持其国家重要性的问题相关。

在此，尽管申请人声称他向巴西制药行业引入了改进的生产工艺，但他提供的证据很少能显示该领域受到任何更广泛的影响。例如，他没有展示具体数据来证明其工艺对药品制造领域的影响，没有证据表明该工艺在行业内被广泛采用，也没有证据表明申请人的工艺实际上不同于或优于当时美国已有的工艺。此外，我们注意到，记录不清楚申请人是创造了这些工艺，还是仅仅向他的公司引入了现有技术。证据似乎还表明，申请人改进的工艺大约是在2008年至2010年期间实施的，已是十多年前。尽管申请人主张“正是这种创新改进生产工艺的能力和才干，[申请人]打算提供给美国”，但记录中几乎没有证据表明申请人自那时以来做出了任何创新或显著的工艺改进。基于记录中的证据，我们同意审理主任的意见，即申请人没有充分佐证其主张，即其拟议事业将在其领域或行业内具有全国甚至全球影响。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375。由于申请人未能通过记录中的充分证据证明其拟议事业满足Dhanasar框架的第一项要件，他未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于他是否已根据Dhanasar其余两项要件证明其符合资格的剩余问题。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

III. 结论

申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后不应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。