JUL112024_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：31839844 日期：2024年7月11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）

申请人是一名药剂师和企业家，寻求作为持有高级学位的专业人士获得就业第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（该法）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作为裁量事项值得获得国家利益豁免。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签证分类的资格，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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其作为裁量事项值得获得“符合国家利益”的职位offer要求豁免。同上。虽然法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，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案指出，USCIS可作为裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；

[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授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

关于这三项条件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

审理主任认定申请人符合高级学位专业人士的资格。上诉中需要确定的剩余问题是，申请人是否证明豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。

申请人打算在美国发展一家提供健康产品和健康咨询服务的业务，在运营第四年在佛罗里达州开设一家配制药房。申请人在回应补证要求时提交的一份专业计划对其拟议事业描述如下：

该公司……将提供健康产品。公司将提供一系列高质量配方产品用于治疗健康问题……所有产品均由[申请人]研究和开发，她数十年来在巴西的公司中服务并陪伴客户，收集数据，分析和研究天然产品。由[公司]营销的产品……不需要医疗处方，并且从第02年起可以批量生产，直接通过[公司]的销售渠道销售并在全国分销。

公司还将向客户提供在线健康咨询。这将有助于更好地了解客户的问题，并根据其需求和要求定制开发产品。[公司]将帮助减少与……性健康、减重、焦虑和压力及其健康后果相关的各种健康问题。[公司]的产品和服务可以有益于其响应者的身体、性和心理健康。在美国八大公共卫生问题中，[公司]可以帮助平衡其中五项与压力相关的问题（肥胖、癌症、糖尿病、酒精和药物滥用、心脏病），当然会减少医院和药物费用。

审理主任认定，虽然申请人的拟议事业具有实质价值，但她未证明其拟议事业将具有国家重要性。在上诉中，申请人声称其申请“被否决……是由于对[其]案件的判断错误”，且该决定“显示出对规则和事实的错误结论，提出的论点[违背]了Matter of Dhanasar中的陈述”。尽管她声称审理主任的论点“与所提供的证据不符”，但申请人未具体说明审理主任在决定中如何出错。仅此一点即构成驳回的理由。上诉必须具体指明不利决定中的任何错误法律结论或事实陈述。8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。尽管如此，基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其事业的国家重要性，从而无法根据Dhanasar分析框架的第一项条件确立其资格。

第一项条件——实质价值和国家重要性——侧重于个人提议开展的具体事业。事业的价值可以在商业、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。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“外籍国民提议开展的具体事业”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，本办公室进一步指出，“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，且“[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。”同上。本办公室还指出，“一项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，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。此外，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“潜在前瞻性影响”的证据。

在上诉中，申请人首先指出其资格和经验，强调前客户和制药领域专业人士的来信，正面讨论了她此前与他们的合作。本办公室注意到，个人的资格和经验通常不适用于Dhanasar框架的第一项条件，而是适用于第二项条件，即讨论个人是否处于有利地位以推进拟议事业。

申请人主张，这些来信提供了证据，证明她的工作将在美国产生积极影响。她表示：“我工作的积极影响，包括经济影响，自然产生于人们能够保持活跃、健康、自由工作并在国内创造收入，而不是住院或在家照顾自己的健康问题。”然而，申请人未解释她此前在巴西对若干客户的积极影响如何证明其拟议事业在美国的国家影响。申请人在上诉中还表示，她不仅打算作为药剂师工作，还打算作为顾问“帮助其他美国公司在预防和医疗保健领域发展”。除了申请人的这些模糊主张外，记录中不包含证据证实她的企业将促进制药行业或任何其他医疗保健领域的企业发展。同样，申请人未充分阐明其拟议事业将如何如其所称对美国人的健康产生前瞻性国家层面的影响。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

在上诉中，申请人进一步强调一份提交的专家意见书，其中指出她的“事业可以极大地影响制药行业”，“[超过]131人——占美国所有成年人的66%——使用处方药”，以及“美国每年在药物开发上花费超过20亿美元”。然而，这些主张并未阐明申请人的公司——与美国数千家配制药房竞争——将如何对国家层面对一个所称的数十亿美元行业产生影响。该专家意见书也未涉及申请人打算提供非处方健康产品以应对广泛的

一系列健康问题，是美国销售这些产品的无数公司之一。上诉人在上诉中暗示，她打算在医疗保健领域工作具有固有的国家重要性。然而，再次强调，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是"外国人拟从事的具体事业"。见 Dhanasar，26 I&N Dec. Id. at 889。

上诉人的商业计划概述了她对公司运营的计划，并描述了她将聘用的职位、潜在的营销努力以及利润预测。然而，商业计划中的信息没有客观证据支持，以证明她的公司如何会对该领域或任何规模的经济产生预期的国家影响。例如，她的商业计划预计到第五年运营结束时总收入将达到 15,625,640 美元，并创造 99 个全职就业岗位和 569 个间接就业岗位。然而，上诉人没有为这些预测提供充分的客观支持，包括证明性证据，以证明她的公司有可能在该领域内产生积极的国民经济影响或预期的国家影响。再次强调，申请人必须以相关、证明性和可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. at 376。上诉人未能基于其潜在创造就业或对美国经济的影响充分确立其拟从事事业的国家重要性，也未能提供充分证据表明她将在某一特定地区雇用大量工人。上诉人亦未表明其拟从事的事业将通过就业水平、商业活动或税收为某一地区或其人口带来实质性经济利益。

此外，上诉人的商业计划引用了与配制制药行业相关的增长预测，但她未能证明其拟从事的事业将对该行业或领域产生更广泛的影响，达到国家重要性的水平。例如，上诉人的商业计划声称，美国人口老龄化将创造对各种药品需求的增加。目前不清楚上诉人经营一家配制药房和提供健康咨询服务的业务将如何满足这种全国性需求。尽管上诉人的职业计划讨论了与美国药品制造相关的广泛国家问题，但并未描述她的个别公司将以何种方式影响该行业，从而缓解或以其他方式影响全国性的重大问题。最后，虽然上诉人在上诉中解释其事业将"产生足够的收入和影响，使国家将其视为具有国家重要性"（原文如此引用），但这一推理是推测性的，并非基于与其拟从事事业相关的任何客观证据，而该事业的结果她并未具体界定。因此，上诉人未能充分证明其事业对地区或国民经济产生的任何预期利益将达到 Dhanasar 案所设想的"实质性积极经济影响"的水平。Id. at 890。

记录未能确立 Dhanasar 先例决定第一要件所要求的拟从事事业的国家重要性。因此，上诉人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上诉人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于 Dhanasar 框架下资格的其余论点。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"纯粹咨询性的认定"）；

决定）；另见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在上诉人本不符合资格的情况下拒绝审理替代性问题）。

III. 结论

上诉人未能满足 Dhanasar 分析框架的第一要件。我们认定上诉人未能确立其符合国家利益豁免的资格或以其他方式有理由获得该豁免。申请将继续被拒。

命令：上诉被驳回。