JUL252024_07B5203 · 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：31124992 日期：2024年7月25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）

申请人是一名企业主，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士成员，以及对该分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。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（Director）否决了该申请，认定记录未能证明豁免所要求的工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。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适用重新审查（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

要获得国家利益豁免资格，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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得获得对工作要求“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及有关规定均未界定“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，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情1授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业（endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；

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法院一致，认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

• 该个人处于有利地位（well-positioned）以推进其拟议事业；以及
• 总体权衡，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

A. EB-2分类

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士成员的资格。然而，由于记录未能以优势证据标准另行证明申请人作为酌情事项符合国家利益豁免的资格，本办公室将保留对申请人EB-2分类资格问题的判断。2

B. 实质价值与国家重要性

Dhanasar第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。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（prospective impact）。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人拟创建一个医疗数字平台，该平台将为医疗服务提供者和患者实施“ 创新技术系统 ”，目标是使患者更容易获得医疗保健系统。该平台将包括允许识别附近医生、远程医疗选项、为进行临床检测而预约面诊以及患者反馈等功能。申请人称该软件将为医疗服务提供者和患者提供透明度，使他们能够预先看到服务费用和扫描的保险卡，并改善各方之间的沟通，使患者能够确认或取消预约。该平台还将包括患者的病史和医生的数据，例如出勤率和所服务患者数量。申请人称，通过其事业，她将创造更高质量的公共护理服务，并为美国经济、医疗保健系统和整体生活质量作出贡献。

基于所提交的证据，审理主任认定申请人的事业具有实质价值，但在Dhanasar第一项要件下不具有国家重要性。3在上诉中，申请人主张审理主任对Dhanasar第一项要件的分析整体上“ 包含超出无害错误（harmless error）并达到滥用酌情权（abuse of discretion）程度的误解和适用法律错误 ”。4本办公室认为申请人的主张不具说服力，并同意审理主任的最终结论，具体如下文所述。5

2 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对其最终决定所不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在驱逐程序中，若申请人未能另行符合救济资格，则拒绝在上诉中处理替代性问题）。
3 审理主任还认定申请人不符合Dhanasar第二项或第三项要件。
4 申请人的律师将审理主任决定的副本附于本次上诉，但该决定与本案申请人无关。
5 尽管本办公室可能未讨论所提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

申请人首先主张，审理主任忽视了“客观的书面证据”，例如初次提交时及申请人对补证通知（RFE）的答复中所提交的各种文章和政府报告。申请人称，凭借这些证据，她通过论述改善患者结果、降低医疗成本和扩大获得优质医疗服务（尤其是对弱势群体）的固有裨益的文件，证明了其事业的国家重要性。申请人还主张，其初次提交和RFE答复包含大量证据，“清楚且明确地”从经济和社会福利角度论述了其拟议事业的国家重要性及其潜在的国家影响。她强调，这些文章“表明美国有意利用申请人的知识和专长”，且其事业“与政府的利益密切相关”。

然而，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，重点在于“该外籍国民拟从事的具体事业”。Id. at 889。上诉中所引用的文章和报告仅提供关于医疗保健行业的一般背景信息，并未具体涉及或讨论申请人的拟议事业，包括其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的水平。仅仅在重要领域工作不足以证明拟议事业的国家重要性。

申请人依据Buletini v. INS, 850 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)主张审理主任因未能“正确且恰当地考虑可行、有证明力的证据”而滥用酌情权，该主张同样不能成立。Buletini案法院并未否定审查所提交证据质量以确定其是否证明申请人资格的概念，也未表明USCIS若未对每项证据提供个别分析即滥用酌情权。当USCIS对申请提供有理由的考虑并作出充分认定时，无需具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一项证据。Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引用Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；另见Kazemzadeh v. U.S. Att'y. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)）。

在此，审理主任的陈述，例如“没有书面证据支持该事业将影响该行业的主张”或“记录未得到独立和客观证据的支持，以证明[申]请人的工作具有国家重要性的潜在影响”，表明证据整体质量在支持事业国家重要性方面缺乏证明力。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376（规定“审理主任必须审查每一项证据的相关性、证明力和可信度，既个别审查又在证据整体的背景下审查，以确定待证明的事实是否可能为真”）。仅凭这些陈述并不能如申请人所称表明审理主任忽视了证据。

此外，记录反映审理主任在整体上考虑了所有证据，尽管审理主任未逐一处理每一项证据。审理主任认可申请人在回应RFE时提交的证据，包括申请人的商业计划、更新的说明信和个人陈述，以及表明远程医疗是重要

行业。然而，基于案卷证据，审理主任认定，并且我们同意，该证据不足以充分证明该事业的潜在预期影响以确立其国家重要性。

例如，申请人提出了若干关于经济利益的主张，然而，这些主张过于牵强，不足以充分显示该事业的“ 重大积极经济效应 ”。在其拟议事业陈述中，申请人声称其事业将“ 通过一个安全的多付款方平台减少人工流程，每年为美国医疗保健行业节省数十亿美元，获得更好的患者结果、及时的急诊护理、慢性病的全面管理、就治疗做出知情的、数据驱动的决策、通过远程医疗和健康宣传活动改善弱势社区获得医疗保健的机会。 ”申请人还表示其计划“ 最初帮助佛罗里达州超过2100万人。 ”然而，尽管有其主张，申请人提供的支持这些数字的证据很少。她没有解释这些预测是如何计算的，也没有提供足够的证据显示其依据。我们注意到，任何基本商业活动都有可能对其客户和社区产生积极影响，进而对经济和社会福利产生积极影响；然而，申请人没有在其拟议事业与任何可证明的经济或社会福利效应之间提供足够直接的联系，以确立其事业的国家重要性。

同样，申请人声称其平台将实施“ 创新技术系统 ”并解决“ 美国医疗保健系统中的关键缺口 ”。然而，她没有充分解释，例如，她的“ 创新技术 ”是什么，或者它如何不同于或优于美国已经可用和正在使用的软件。虽然申请人的医疗保健相关软件可能对其潜在客户和平台用户有益，但案卷没有充分证明该事业有可能对医疗保健行业产生广泛影响，从而达到国家重要性的水平。

申请人还强调，其“ 为美国医疗保健系统优化技术进步 ”的事业与医疗保健改革的更广泛国家优先事项相一致。她引用了关于以下主题的文章：需要使美国医疗保健系统现代化以提高质量同时降低成本、医疗保健中对创新和竞争的需要，以及拜登-哈里斯政府投资在全国范围内扩展远程医疗、改善农村和其他服务不足社区的医疗保健，并制定全球卫生人力计划。她还声称，审理主任的决定对证据“ 提出了相互矛盾的评估 ”。具体而言，申请人指出，补件通知表明，用于确立国家重要性的证据可包括证明该事业“ 影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项或属于国家倡议主题的事项 ”的文件。她还声称，审理主任“ 承认申请人提供了众多政府倡议和法规，说明该事业对被视为国家重要事项的影响 ”。因此，申请人主张，这一证据“ 必须计入 ”证明国家重要性，而得出相反结论是“ 矛盾且任意的 ”。

我们认为这一论点没有说服力。虽然显示该事业影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项或属于国家倡议主题的事项的文件可能表明一项事业具有国家重要性，但仅仅显示申请人计划在该行业工作本身并不足以确立拟议事业的国家重要性。

事业。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889（指出第一项要件的重点在于“ 外国国民拟从事的具体事业 ”）。申请人仍必须证明拟议事业在该国家重要性领域中的潜在预期影响。

在此，审理主任承认申请人提交了表明远程医疗是一个重要行业的文章和报告。然而，审理主任正确地认定，申请人没有充分证明其医疗数字平台产生的任何影响将如何对医疗保健行业产生更广泛的影响，从而上升到国家重要性的水平。这些文章和报告没有讨论申请人的具体事业，没有讨论政府对使用申请人数字平台的利益，并且总体上无助于证明该事业对医疗保健行业的潜在预期影响。正如审理主任所认定的，虽然申请人的医疗数字平台可能对其潜在客户及其用户有益，但案卷没有充分证明该事业有可能对医疗保健行业产生更广泛的影响，以显示该事业的国家重要性。

我们注意到，申请人主要依赖未讨论其具体事业的文章和报告来支持其在 Dhanasar 第一项要件下的资格。然而，没有在拟议事业与所主张的经济或其他影响之间建立足够直接的证据联系的一般性结论性陈述是不够的。申请人必须用相关、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。

申请人负有以优势证据证明资格的举证责任。同上，第375页。由于申请人没有通过案卷中的充分证据确立其拟议事业符合 Dhanasar 框架的第一项要件，她没有证明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她是否已确立 EB-2 分类资格以及 Dhanasar 其余两项要件下资格的剩余问题。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

III. 结论

申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定，申请人未确立其有资格或另行在自由裁量权上理应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。