JUL262023_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：26964319 日期：WL. 26, 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）

申请人是一家医疗服务提供机构，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。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民分类的职位offer要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益的情况下，可以行使裁量权批准此项对所需职位offer的豁免，从而豁免劳工证。

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符合国家利益豁免的资格。此事现上诉至本办公室。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（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。

I. 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（exceptional ability）的个人。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，则必须进而证明其值得行使裁量权，豁免职位offer要求，即符合“国家利益”。同上。虽然法规和相关条例均未界定“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，如果申请人证明以下各项，USCIS可以作为裁量事项1批准国家利益豁免：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属于裁量性质）。

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。2

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士类别。上诉中尚待确定的问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。

申请人致力于成为企业家，以推进大麻二酚（CBD）在医疗保健领域的应用。申请人打算利用其在哥伦比亚担任医生的经验以及在美国的工作经验，发展一项业务，通过该业务提供与CBD治疗用途相关的咨询服务。申请人最初表示，她“ 将通过培训美国医护人员治疗性CBD应用以及在飓风和流行病等紧急情况下的资源管理，为美国医疗保健系统和患者护理做出贡献。 ”

在针对补件通知（RFE）的回复中，审理主任对CBD的合法性与其事业所称价值之间的关系表示关切，申请人提交证据澄清CBD的使用及其从大麻中提取在美国不违法。审理主任随后认定申请人的拟议事业具有实质价值。然而，审理主任认定记录未能证明该事业具有国家重要性。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，其中主张记录中的证据已证明其符合国家利益豁免的资格，且审理主任未对每一项证据进行分析。在讨论审理主任关于证据未能证明其拟议事业在Dhanasar框架第一项要件下具有国家重要性的结论时，申请人陈述如下：

与Buletini案3非常相似，补件通知和否决决定显然没有考虑或讨论为证明申请人拟议事业的国家重要性而提交的全部证据。因此，USCIS认定申请人未以优势证据满足该要件的要求是有缺陷的，构成审理员滥用裁量权。正如AAO可以评估的那样，已提供了大量证据，清楚且明确地说明了申请人拟议事业的国家重要性以及它从社会福利角度对美国所具有的预期国家影响。

基于下述理由，本办公室认定申请人未证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下具有国家重要性。

2 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 见 Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)（指出未考虑原告提交的所有相关证据构成滥用裁量权）。

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预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在回复补件通知时，申请人在个人陈述中提供了以下内容（按原文引用）：

作为一名医生……我分享关于基于CBD的焦虑、抑郁、创伤后应激等状况的替代疗法的重要信息，并就健康相关问题对普通人群进行教育……我计划利用我的社交网络以及与Medical Associates的互动，加强对处于早期阶段的其他状况（阿尔茨海默病、癫痫、帕金森病、PTSD、焦虑、抑郁、癌症等）的大麻或大麻素研究……凭借我的个人经验以及应对灾难性情况（如特大洪水、山体滑坡、地震和其他自然灾害）的第一手经验，在任何危机时期，我都将是医疗保健行业的重要资产。

申请人还提供了一份“ 拟议事业声明 ”，其中部分内容如下：

我的拟议事业是依托我在医疗领域的丰富经验，开展关于CBD治疗益处的教育和咨询。我计划进一步研究内源性大麻素系统（TES）及其在我们中枢和外周神经系统中的生物效应。我认为，我必须教育、培养和聘用医疗专业人员，并以CBD科学造福患者，以进一步消除对这种数千年来用作药物的植物的污名……我计划就……TES……和CBD……开展教育、咨询和开发分析……我期待继续研究并为医疗专业人员开发有关CBD治疗和药用益处的模型……

本办公室注意到，尽管在其个人陈述中有所提及，但申请人声明其拟议事业的陈述并未包含将自然灾害期间的资源管理纳入该事业的意图；因此，申请人的拟议事业似乎是从事与治疗性CBD使用相关的工作。然而，申请人对该工作的描述含糊不清；例如，她开发“ 分析 ”和“ 面向医疗专业人员的模型 ”的意图，并未附有任何解释，说明这些开发在工作成果方面将是什么样子，以及将如何转化为可在医疗领域广泛使用的治疗系统。

在讨论记录中的证据如何未能证明拟议事业的潜在预期影响时，审理主任的决定引用了缺乏“ 关于[申请人]拟议咨询服务的详细商业计划或模型 ”这一点。在上诉中，申请人主张，此类文件涉及的不是对拟议事业的评估，而是对“ 拟议

雇佣”，并且根据Dhanasar案，作为“未来活动的模式或计划”，它应在第二项要件下予以考虑。我们不同意。虽然商业计划或类似文件在评估第二项要件下的资格时可能具有相关性，但其存在与否可能对拟议事业国家重要性的评估具有证明力；现实可行的创业事业本质上以创业者意图实际将涉及内容的计划为基础。若没有例如关于该事业将如何获得资金、企业将在何处运营、申请人的具体工作职责或该事业的一组明确目标的信息，就无法评估一项事业的影响。在此，申请人仅提供了概括性描述，说明她意图通过提供CBD治疗剂使用方面的教育来改善医疗保健。申请人关于其未来意图的陈述缺乏细节的另一个例子是，她表示她目前在佛罗里达州服务不足的地区工作，但她没有充分解释她作为医疗专业人员顾问是否会或如何继续在服务不足的地区工作。申请人未包含充分文件，以能够证明其国家重要性达到优势证据标准的方式界定其特定的拟议事业。

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“外国人拟从事的具体事业”。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，我们进一步指出，“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，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。”Id.我们还指出，“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，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。

申请人提供了与医疗保健中的CBD以及医疗服务短缺问题相关的报告、研究论文和研究。尽管这些文件与申请人打算工作的领域相关，但该等文件并未澄清或确立申请人作为顾问的个别事业的重要性。而且，尽管申请人在其书面论证意见中指出有文件显示CBD研究在国家医疗保健倡议中发挥作用，但她未充分记录其拟议事业与那些倡议之间的关系。从证据中不清楚申请人拟议的顾问工作将如何在全国层面对医疗保健领域或该领域内的任何子类别产生影响。

申请人还表示，记录中包含的支持信连同医疗保健文件，可作为该事业对美国经济利益的证据。书面论证意见称：

本案中申请人的事业从社会福利角度看具有大得多的国家重要性，正如整个记录中明确论证并有客观证据支持的那样。虽然申请人拟议事业的经济利益可能是次要的，但主要利益在于改善国家整体社会结构，减少阿片类药物的影响以及对传统止痛治疗手段的依赖。

支持信主要讨论申请人在医疗保健领域继续工作的经验和资格，例如强调她“将为美国医疗保健的发展作出重大贡献”并“将服务于国家利益”。这些信件未详细阐述申请人事业本身，也未提供证明其个人咨询业务将如何对地区或全国产生积极且重大影响的证明性证据。尽管申请人可能主张她已充分阐明其事业，且其经济和社会影响将达到国家重要性水平，但她未经支持的陈述不足以满足其举证责任。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. at 376。申请人未证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

记录未确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未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决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本来就不符合资格的情况下拒绝审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

申请人未证明拟议事业具有国家重要性。由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，她未确立其符合资格或作为自由裁量事项另行值得国家利益豁免。申请将继续被拒。

命令：上诉被驳回。