JUN102024_05B5203 · 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：31124997 日期：2024年6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）

申请人寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。参见《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移民类别的职位邀请要求。参见该法第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邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士类别的资格，但她未能证明豁免所需职位邀请、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。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，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证类别的资格，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员。该法第203(b)(2)(B)(i)条。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中为审理国家利益豁免申请设定了框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民

服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]，向被归类为EB-2类别的申请人授予对职位邀请、并因此对劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于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。

第二项要件将重点从拟从事的事业转向非公民本人。为确定非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育、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，在权衡适用因素后，豁免职位邀请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：鉴于非公民的资格性质或拟从事的事业，非公民获得职位邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；鉴于非公民的资格性质或拟从事的事业，非公民获得职位邀请或申请人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，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公民贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

II. 分析

申请人寻求通过一家独立咨询公司向制药和医疗保健产品公司提供专业建议。审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士类别的资格。因此，上诉中待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟从事的事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

[1] 另见 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授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

审理主任认定申请人拟从事的事业具有实质价值。然而，审理主任认定申请人未能证明拟从事的事业具有国家重要性、她处于有利地位以推进该事业，以及权衡之下豁免职位邀请要求将有利于美国。在上诉中，申请人主张审理主任的决定包含“超出无害错误、达到滥用自由裁量权程度的误解和误用法律的情形”。申请人主张审理主任忽视了所提交的证据，并遗漏讨论随申请提交以及为回应审理主任的证据请求（RFE）而提交的文件。申请人进一步主张审理主任未能审查全部证据并适用适当的审查标准。

如前所述，第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于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重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。虽然本办公室未逐一讨论每份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

记录显示，申请人拟从事的事业是创建一家咨询服务公司，开展膳食补充剂的科学研究，开发和验证符合食品药品监督管理局标准的分析方法，并培训专业人员以改进和分析补充剂，从而在全球范围内实现更好的健康结果。她表示其工作将主要侧重于研究、开发和制造营养及膳食补充剂。此外，申请人寻求为公司提供咨询，并为学生和医疗保健专业人员开展教育活动。

申请人主张其拟从事的事业具有国家重要性，因为她旨在通过识别关键流程改进以及实施风险预防和缓解计划，提高美国营养的质量和功效。记录包括个人陈述、推荐信、表示有兴趣与申请人合作的信函，以及与膳食补充剂领域相关的行业报告和文章。申请人主张申请及对RFE的回应包含了充分证据，足以证明其拟从事的事业具有国家重要性。

为评估申请人拟从事的事业是否满足国家重要性要求，本办公室着眼于记录申请人工作“潜在前瞻性影响”的证据。虽然申请人声称其拟从事的事业具有国家重要性，但申请人未提供充分的信息和证据以证明其拟从事事业的前瞻性影响达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，记录未包含充分的佐证证据，以表明申请人具体拟从事的事业在其领域具有更广泛的影响、增进美国社会福利，或对美国产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

申请人主张其拟从事的事业具有国家重要性，因为她旨在通过研究和提高膳食及

用于预防疾病和饮食相关障碍的营养补充剂。尽管我们认可申请人的主张和提交的证据，但我们认定，申请人未能表明其拟从事事业的利益足以超出其客户和她选择合作的公司，在更广泛范围内增进社会福利，从而具有国家重要性。

第一项要件聚焦于拟从事事业本身，而非申请人。Id. 申请人必须证明其特定事业在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。申请人未能表明其拟从事的特定事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对美国具有其他实质性积极经济影响。具体而言，申请人未能证明其特定事业将在美国带来实质性经济利益。尽管申请人声称其努力将产生广泛而显著的经济和教育利益，但记录中没有佐证证据支持申请人的一般性主张，以证明这些主张的合理性。申请人主张，寻求作为顾问就业将扩大其拟从事事业的影响，但申请人未能证明其事业将具有Dhanasar所设想的更广泛影响。Id. at 890。

此外，申请人未能证明其事业具有超出她选择合作的公司和个人之外的影响，从而在广泛范围内影响美国经济并达到国家重要性的水平。申请人也未能表明其拟从事事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对美国具有其他实质性积极经济影响。由于缺乏关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据，记录未表明申请人拟从事事业对地区或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

申请人主张，其拟从事事业具有国家重要性，因为它与政府支持的政策和倡议相一致。她还主张，其拟从事事业符合政府政策，这些政策旨在提供研究和外展服务，以确保消费者获得作出知情产品决定所需的准确信息。如前所述，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，我们聚焦于“ 外国人拟从事的特定事业 ”。Id. at 889。在此，申请人未能充分解释她将如何积极影响美国经济并创造直接和间接就业，从而在广泛范围内推动美国经济达到国家重要性的水平。在没有证据表明申请人拟从事事业可归因的美国经济影响或就业创造的情况下，仅声称拟从事事业对美国地区或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平是不够的。Id. at 890。

申请人强调其在研究、药物配方和膳食补充剂方面的教育背景和丰富经验，并解释她计划利用其经验推进其拟从事事业。尽管个人的经验、资格、贡献和成就是重要的，但它们在Dhanasar第一项要件的语境下被错误适用。申请人的教育背景和专业经验对Dhanasar第二项要件——个人是否处于有利地位推进拟从事事业——是重要的，但它们对第一项

Dhanasar要件——特定、预期、拟从事的事业是否既具有实质性价值又具有国家重要性——则不重要。See id. at 888-91。

申请人主张，“ 并非必然需要满足Dhanasar中提供的每一个可能证据示例，才能证明拟从事事业具有国家重要性。 ”我们不同意。申请人仍必须证明其特定事业在该国家重要性领域具有潜在预期影响。仅声称某项事业具有国家重要性或 will 产生广泛影响而不提供佐证此类主张的证据是不够的。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

基于上述理由，申请人的拟从事工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未能证明其拟从事事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题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其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果无需作出决定的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格时拒绝审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能证明其符合国家利益豁免资格，或作为自由裁量事项 otherwise 值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。