MAR182025_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：37338151 日期：2025年3月18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）

申请人是一名药品和医院产品的销售及商业代表，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。参见《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，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但其未能证明豁免所要求的工作邀请、进而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。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。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签证分类资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域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，其随后必须证明其值得对工作要求给予“符合国家利益”的酌定豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌定事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 参见 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定性质）。

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，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持有高级学位的专业人士资格。唯一需要确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。

在其职业计划和陈述中，申请人表示其拟议事业是在[已隐去]佛罗里达地区“作为企业家以及医院和药品产品的销售及商业代表推进[其]职业生涯”。他解释称，他将首先作为[已隐去]巴西药品和医院产品公司的首席商业代表开展该事业，根据记录中的一封意向书，该公司已表示有兴趣为此目的聘用他。[2] 在一份补充陈述中，申请人解释称，其领导一家“专门从事商业和销售代理，特别是在药品和医院产品领域”的巴西公司的经验，“使[他]具备了在美国充满活力的医疗保健供应链市场中脱颖而出的必要技能。”

审理主任认定，尽管申请人已确立拟议事业的实质价值，但其未能证明该事业的国家重要性，而这是Dhanasar分析框架第一项要件所要求的。[3] 申请人在上诉中主张，记录以优势证据证明了其拟议事业的国家重要性。经对记录进行重新审查，本办公室不同意。[4]

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。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。同上。

申请人主张，其拟议事业的国家重要性已得到证明，因为他将利用其“独特且杰出的技能、专长和经验”促进美国“医疗-保健-制药”行业的商业效率。记录中的证据，包括推荐信、[已隐去]公司表示有意聘用他的信函以及申请人的简历，反映了申请人在该领域的技能和专长。然而，

[2] 虽然工作邀请并非必需，但本办公室可将其视为与证明申请人拟开展拟议事业的情形或能力以及该计划的可行性相关。

[3] 审理主任未涉及申请人是否满足Dhanasar分析框架的第二和第三项要件。

[4] 尽管本办公室未逐一讨论记录中的所有证据，但已审查并考虑了全部记录。

确定国家重要性的重点在于拟议事业；申请人的经验和效能以及总体成功可能性，与第二项要件相关，即申请人是否处于有利地位以开展该事业。同上，第890页。

申请人进一步主张，拟议事业具有国家重要性，因为它具有实现国家目标的重大潜力，并将支持地方倡议。他解释称，他将与[已隐去]佛罗里达地区的医疗保健机构和企业合作，以加强社区的健康基础设施。[5] 然而，申请人未提供证据，例如来自美国相关政府机构或准政府实体的信函，以证明它们已以可能反映其国家重要性的方式对该事业表现出直接兴趣。[6]

申请人主张，其拟议事业有潜力满足医院和药品产品行业对高技能专业人员的需求。申请人还主张，拟议事业有潜力解决药剂师等医疗保健专业人员短缺的问题，从而证明其国家重要性。他首先解释称，新冠疫情凸显了拥有强大的医院和药品器械及设备供应链的重要性。申请人主张，这凸显了需要像他这样的技术娴熟人士来“促进商业伙伴国之间更有效的合作”并制定战略以保证这些材料的获取。记录中的行业和市场报告反映了对强大的药品和医院设备供应链的需求，以及[已隐去]短缺及对提供申请人所述服务的人员的相关需求的重要性。本办公室认可申请人关于医疗保健和药品专业人员短缺的论点。然而，仅凭专业人员短缺并不能使申请人的拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。相反，合格工人短缺问题由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

申请人在上诉中主张，拟议事业的国家重要性体现在将实现积极经济影响，即通过其创业方式促进商业伙伴国之间的技术交流，并且因为它将在[已隐去]及其商业伙伴处创造就业机会。他进一步主张，审理主任在否决申请时未能考虑拟议事业的相关市场影响，也未认可证明拟议事业潜在影响的“具体、有充分记录的预测”。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室着眼于记录其“潜在前瞻性影响”的证据。同上，第889页。经审查，记录（包括上诉时提交的更新职业计划和陈述）均提供了描述佛罗里达州医疗保健和社会援助行业经济影响以及医院作为雇主和商品服务购买者的全国经济影响的统计数据。然而，申请人未就拟议事业本身提供具体、有充分记录的预测，以证明其通过创造就业或通过

[5] 本办公室注意到，申请人未指明其拟议事业所契合或支持的具体倡议。

[6] 一般参见6 USCIS政策手册F.5(D)(4)，www.uscis.gov/policy-manual。

如上诉中所主张的技术交流。仅声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响，而未提供证据证实此类主张，是不够的。此外，尽管任何基本经济活动都有可能在某种程度上对经济产生积极影响，但申请人并未证明其拟议事业的潜在预期影响如何能够在其行业中产生更广泛的影响，或为整个美国带来实质性的积极经济效应。

由于记录中的文件材料未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，因此申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。这一被认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，因此，我们拒绝审理并在此保留有关其在Dhanasar框架第二项和第三项要件下资格的其他论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定行政机关无需对最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性的认定”）。

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，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后本应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。

命令：上诉被驳回。