MAY022024_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：31109339 日期：2024年5月2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）

申请人寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（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)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位offer要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。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offer及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否决了该申请，认定记录未能证明申请人有资格获得国家利益豁免。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。

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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得“ 符合国家利益 ”的职位offer要求的自由裁量豁免。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) 提供了审理国家利益豁免

申请的框架。Dhanasar 案指出，USCIS 可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，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，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

尽管审理主任的决定未讨论申请人是否符合 underlying EB-2 分类的资格，但补件通知（RFE）中包含一项认定，即她符合持有高级学位的专业人士资格。记录支持该结论。上诉中待裁定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求及因此豁免劳工证将符合国家利益。

申请人表示，她打算对美国接种了 COVID-19 疫苗的女性进行远程随访，以检测不良反应。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具有国家重要性。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，从而无法依据 Dhanasar 分析框架的第一项条件确立其资格。

第一项条件，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，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。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 ”，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内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。 ” 同上，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，本办公室考察记录其工作“ 潜在前瞻性影响 ” 的证据。在 Dhanasar 案中，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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，at 893。

1 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）。

申请人最初提交了与 COVID-19 疫情、疫苗、制药行业、经济和移民相关的报告、文章、白宫声明、简报记录和行政命令。虽然这些材料提供了与疫情影响的有关一般信息，但并未提供关于申请人计划对特定年龄组女性进行药物治疗随访以检测血栓的见解，也未表明这一具体事业将如何具有国家重要性的潜在前瞻性影响。

记录还包括申请人前工作同事的推荐信，讨论其经验并强调其专业知识将如何对国家有价值。本办公室注意到，如 Matter of Dhanasar 第一项条件所述，申请人的工作经验和表现的证据通常与事业的国家重要性无关，而与第二项条件有关。2 因此，这些信件不足以证明申请人拟议事业的国家重要性。

申请人最初对其拟议事业提供了以下说明：

我向美国提出的建议是，利用我在健康行业近20年作为药物化学家的全部经验，为40至60岁的年轻女性开发一种药物治疗随访，在接种 COVID-19 疫苗后15天内进行，以预防和检测血栓及诸如美国人口死亡等可能结果。

这项研究可以帮助所有女性避免因血栓形成而致命死亡的事件，如果在接种疫苗（无论是初始剂还是加强剂）后15天内通过[监测]症状进行严格的每日随访，借助 WhatsApp 应用程序监测与症状出现相关的症状，并迅速将患者引导至附近医疗中心。

在回应补件通知时，申请人在一份声明中提供了以下内容：

我的拟议事业是利用我在健康领域作为药物化学家在药物治疗监测方面的丰富经验，通过促进成年女性的药物治疗[原文如此]随访来改善美国女性健康，以便早期发现或治疗[原文如此]疫苗相关不良事件，预防危害女性[原文如此]健康的事件，并改善美国医疗保健系统。

2 由于申请人未依据 Dhanasar 框架的第一项条件确立资格，关于第二和第三项条件的裁定对最终决定并非必要；因此，本决定将保留对其的裁定。

我的工作将通过向同事分享我项目的结果，通过出版物、研讨会和大会滋养药物警戒信息中心（大学和医院），从而促进该领域的进步，这些支持我在药物治疗方面的进展，将增加他们所提供信息的适用性，而方法审查的最终目标将无非是患者及其[原文如此]健康。

审理主任在否决通知中认定，虽然申请人已证明其拟议事业的实质价值，但她未证明其国家重要性。审理主任认定，申请人未表明其拟议事业的益处将延伸至她所服务的个人之外，并更广泛地影响行业或领域。

在上诉中，申请人主张审理主任滥用其自由裁量权，且未充分分析在案证据。申请人声称所提交的证据已确立其拟议事业的全国重要性，并主张审理主任未分析全部证据，也未考虑其事业对美国社会福利的潜在影响。我们认可申请人关于鼓励预防和早期治疗女性因COVID-19疫苗接种而出现的健康并发症的计划可能具有潜在益处。然而，尽管拟议事业的最终目标可能是增进社会福利，我们必须考虑该事业在可预期地实现该目标方面的重大潜力。3

在此，申请人未充分解释她将如何执行其拟议事业。申请人未讨论开展其事业所需的任何后勤安排。例如，她未以足够细节解释她将如何与药房实施其项目，以在全国性影响的规模上招募参与者。同样，她未处理药房将如何激励全国范围内数量显著的40至60岁女性自愿参与该项目并通过即时通讯应用程序提供其医疗信息的问题。申请人也未解释她预期药房如何收集和组织患者数据并回应个别参与者。值得注意的是，申请人未讨论或记录任何以往开展任何规模类似项目的经验，在案证据中也没有任何证据设想该项目的资金或其他激励药房或女性参与者参与的动机因素。申请人缺乏以往从事与所述类似研究的经验，以及缺乏实现该项目的财政资源，这与申请人的拟议事业能否在现实时间框架内可信地开展并成功实施，从而在全国范围内惠及美国相关。这些考量对于评估拟议事业的潜在预期影响至关重要，且它们并不反映一项更可能不会如申请人所设想的那样在广泛层面上实现的事业。

此外，申请人关于其“ 工作将有助于该领域的进步 ”的宽泛主张，未得到足以证明其项目很可能在医疗保健行业内产生积极预期影响的具有证明力的证据的佐证。再者，申请人未提供独立证据，也未以其他方式解释其项目将如何对任何规模的经济产生预期的全国性影响。申请人必须以相关、

3 参见一般性 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

具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。申请人未证明其拟议事业具有雇用美国工人或以其他方式为国家带来重大积极经济效应的重大潜力。她未表明其项目将为任何特定地区或美国整体带来重大经济利益。因此，申请人未证明其事业对地区或国家经济产生的预期利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。Id. at 890。

在案记录未确立 Dhanasar 先例决定第一要件所要求的拟议事业的全国重要性。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。参见 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“ 纯粹咨询性认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未证明拟议事业具有全国重要性。由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一要件，她未证明其有资格或作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。