MAY092024_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：30992694 日期：2024年5月9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）

申请人是一名按摩治疗师，寻求被归类为具有特殊能力的人员。
《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
工作邀请要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局
（USCIS）可以在符合国家利益的情况下，行使裁量权豁免所要求的工作邀请，
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
证明申请人具有特殊能力，或豁免工作邀请要求
符合国家利益。此事现依据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。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移民分类的资格，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能力的人员。该法第
203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为高级学位专业人士或具有特殊能力的人员
符合资格，申请人还必须证明其符合
“ 符合国家利益 ”的裁量性豁免工作邀请要求的资格。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规
和相关部门规章均未定义“ 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可以作为裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人未能证明其是具有特殊能力的人员，因此未能证明其符合EB-2分类的资格。[2] 关于申请人的国家利益豁免请求，审理主任认定申请人证明了拟议事业的实质价值，但未能证明其国家重要性、其处于有利地位以推进该事业，或总体而言豁免工作邀请要求将有利于美国。申请人拟议的事业是在佛罗里达州经营一家提供按摩治疗服务的水疗中心。

在上诉中，申请人主张其符合具有特殊能力人员的资格，且其已根据Dhanasar三项要件中的每一项证明了其符合国家利益豁免的资格。由于如下文所述，本办公室认定申请人未能证明拟议事业的国家重要性，本办公室无需审理其是否符合EB-2分类资格或是否已证明Dhanasar第二和第三项要件的问题，本办公室保留对上述问题的意见。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“纯粹咨询性的认定”）。

在认定申请人未能证明拟议事业的国家重要性时，审理主任指出，USCIS关注的是个人拟从事的具体事业，而非该领域、行业或职业的重要性。审理主任认定，尽管按摩治疗可能改善患者的健康并在工作场所生产力方面具有益处，但申请人未能证明其具体事业如何在所称的按摩治疗领域内具有更广泛的影响，或所称的益处如何达到国家重要性的水平。审理主任还讨论了申请人关于拟议事业经济利益的主张，包括影响分析报告中的主张，并认定这些主张未得到记录中独立证据的充分支持。

在对审理主任关于事业国家重要性的认定提出上诉时，申请人主要重复了其在回应证据请求（RFE）时向审理主任提出的相同主张。申请人主张按摩治疗可以帮助控制健康问题、减轻压力、减轻慢性疼痛并整体改善健康状况，从而减少医疗保健支出、减少病假和残疾津贴的需求、提高工人生产力并对经济产生积极影响。申请人还主张该企业将雇用美国工人、赚取收入并缴纳所得税，因此为美国经济提供益处。

[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

本质上属于裁量性质）。

[2] 申请人未主张其作为高级学位专业人士符合EB-2分类的资格。

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
未来影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在特定领域具有国家或全球
影响的事业，例如某些改进的制造
工艺或医学进步所产生的影响，可能具有国家重要性。Id. 此外，以
区域为重点的事业仍可能具有国家重要性，例如具有显著
潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，特别是在
经济萧条地区。Id. at 890。

经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即记录未能证明拟议事业的
国家重要性。本办公室同意，在确定拟议事业是否具有
国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；
相反，本办公室关注的是“ [非公民]拟从事的具体
事业 ”的潜在未来影响。见Id. at 889。此外，本办公室同意
审理主任的认定，即申请人关于拟议事业所称经济利益的主张
未得到证据的充分支持。

尽管审理主任在决定中指出了这些缺陷，申请人在上诉中重述了
经济利益和按摩治疗作为一领域的益处证明该事业具有
国家重要性的主张。申请人未回应或试图推翻审理主任的认定，
即这些主张不能证明具体拟议事业的重要性。此外，申请人
未指出审理主任关于申请人未能证明国家重要性的认定中
任何具体的法律或事实错误。

申请人主张拟议的从事按摩治疗师工作的事业将“ 减少
政府支出 ”、“ 有助于加强国家的生产能力和经济 ”
以及“ 进一步促进美国经济增长 ”。然而，这些主张未得到
记录中证据的支持。尽管证据表明申请人是一名经验丰富的
按摩治疗师且其打算建立按摩治疗企业，但记录未
证明该事业的潜在未来影响包括在与国家重要性相称的水平上
改善美国人口的健康和福祉或美国经济。

在Dhanasar案中，本办公室认定STEM教学与美国教育利益相关
具有实质价值，但申请人未能证明一名STEM教师的
活动将对教育领域产生更广泛的影响。Id. at 893。此处情况相同。
申请人未能证明其拟议事业的益处将超出其自己的
患者或雇员，对按摩治疗领域或更广泛的美国经济产生影响。

申请人未能证明拟议事业具有国家重要性，如
Dhanasar第一项要件所要求；因此，其不符合国家利益豁免的资格。本办公室认可
申请人在上诉中关于其作为具有特殊能力人员资格以及
Dhanasar第二和第三项要件的论点，但既然认定证据未能证明
申请人在国家重要性方面的资格，本办公室保留关于记录是否
证明申请人EB-2资格或其余Dhanasar要件的意见。见INS v.
Bagamasbad, 429 U.S. at 25（指出机构无需作出“ 纯粹咨询性的认定 ”

关于对最终决定不必要的问题）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516,
526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则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

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能证明其符合资格，亦未能证明其作为裁量事项值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。