MAY172024_02B5203 · 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：29846127 日期：2024年5月17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）

申请人是一名注册营养师和营养学家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。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）可授予此项对所需工作邀请、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，但她未能证明豁免所需工作邀请、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。

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士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

尽管法规和相關条例均未界定“ 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) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民

服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]，对被归类为EB-2类别的申请人授予工作邀请、并因此劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；(2) 该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，豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家级重要性——聚焦于该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级重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该非公民。为确定该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，豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS可评估如下因素：鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该非公民获得工作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，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来，必须表明权衡之下豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

申请人是一名注册营养师和营养学家，寻求在美国成为持证注册营养师和营养学家并开设一家营养诊所。审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格。因此，上诉中尚待确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、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级重要性。

[1] 另见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，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）。

审理主任发出了补件通知（RFE），要求提供包括关于拟从事的事业将如何具有国家级重要性的进一步证据等材料。作为回应，申请人提供了额外文件，包括职业计划和陈述、商业计划以及行业报告和文章。在否决申请时，审理主任认定，尽管申请人的拟从事事业具有实质价值，但申请人未能证明其事业的国家级重要性。审理主任还认定，申请人未能证明其拟从事的事业具有更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力，并且将广泛增进社会福利或文化或艺术丰富。此外，审理主任认定，申请人未提供充分证据以确认其拟从事的事业是否将产生重大积极经济影响，特别是在 Dhanasar 所设想的經濟萧条地区。Id. at 890。

在上诉中，申请人主张审理主任错误适用了相关法律。申请人进一步主张，审理主任未适用适当的证明标准，而是施加了更严格的标准。申请人还强调了为支持申请和回应补件通知而提交的证据，以强调所提交证据的充分性，并主张她已提交充分证据证明其拟从事事业的国家级重要性。

如前所述，第一项要件——实质价值和国家级重要性——聚焦于该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级重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

记录显示，申请人的拟从事事业是经营她的公司——一家营养与健康中心。通过该事业，申请人寻求为受肥胖、饮食失调以及身体和精神疾病影响的儿童和成人提供治疗服务。她表示其目标是提高治疗的普及率和有效性，最终促进个人的福祉。申请人声称，凭借其丰富的工作经验和创业背景，她将成功经营其业务。

申请人主张其拟从事的事业具有国家级重要性，因为它将产生“ 重大涟漪效应 ”，影响关键商业和业务活动，并将服务于美国公司的业务发展和职能。申请人提交了表示有意投资其公司的信函以及潜在患者的信函，援引申请人公司在美国的增长和成功潜力。申请人还提交了证明其作为临床营养师的知识和经验的推荐信。此外，记录还包括各种行业报告，包括讨论创业、营养的重要性以及美国肥胖流行情况的文章。因此，记录表明申请人旨在提供治疗以对抗肥胖的拟从事事业具有实质价值。

此外，尽管个人的经验、资格、贡献和成就具有实质性，但在 Dhanasar 第一项要件的语境下则属不当考量。申请人所称作为营养师和管理企业的丰富经验，与 Dhanasar 的第二

要件——即个人是否处于有利地位以推进拟议事业——但它们对Dhanasar第一要件并不重要——即某一具体、预期的拟议事业是否同时具有实质价值和国家级重要性。见同上，第888-91页。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家级重要性要求，我们考察记录申请人工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人声称其拟议事业具有国家级重要性，但她未提供充分信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家级重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家级重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。同上，第893页。在此，记录中未包含充分的佐证证据，以表明申请人作为营养师经营其诊所的具体拟议工作在其领域具有更广泛的影响、增进美国社会福利，或对该国产生达到国家级重要性水平的重大积极经济效应。

尽管我们认可申请人的主张及其为支持其申请而提交的证据，但我们认定申请人未能表明其拟议事业将足以使其利益超越其直接患者和客户而延伸，从而在更广泛层面上增进社会福利并达到表明国家级重要性的程度。

第一要件聚焦于拟议事业本身：而非申请人。同上。申请人必须证明其具体事业在Dhanasar第一要件下具有国家级重要性。申请人未能表明其拟议开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为美国带来重大积极经济效应。申请人预计其拟议事业将分阶段招聘，计划在第一阶段雇用两名营养师、一名物理治疗师、一名心理健康治疗师、一名言语治疗师和一名接待员，然而，申请人未提交证据表明其事业对区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。同上，第890页。

尽管申请人还声称其公司将雇用“ 数名合格的美国工人担任营养师、治疗师和医疗保健支持人员 ”，但她未证明其事业具有超越其雇员和客户的影响。在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的情况下，记录未表明申请人拟议事业对区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。同上，第890页。

在上诉中，申请人依据各种行业报告试图证明其业务和拟议事业具有国家级重要性。她主张其拟议事业将“ 实质性惠及美国商业行业，从而在整体上影响社会福利和经济繁荣 ”。然而，记录仍未证明该拟议事业将如何产生超越惠及申请人患者和客户的更广泛影响。如前所述，在确定国家级重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性。相反，我们聚焦于“ 外国人拟议开展的具体事业 ”。同上，第889页。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，从而在广泛层面上推动美国经济达到国家级重要性水平。在缺乏可归因于申请人拟议事业的美国经济影响或就业创造的预计证据的情况下，仅声称拟议事业对美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平是不够的。同上，第890页。

申请人重申其拟议事业具有国家级重要性，因为临床营养与健康领域将解决该国普遍存在的肥胖问题，并将对经济和社会发展产生重大影响。然而，申请人必须证明其作为营养师和营养学家工作的具体拟议事业，而非国家倡议和利益、行业或领域的重要性。她未能做到这一点。

在没有提供佐证此类主张的证据的情况下，声称某项事业具有国家级重要性或 will 产生广泛影响是不够的。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. 369, 376 (AAO 2010)。

基于上述理由，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一要件。由于记录中的文件未证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求的国家级重要性，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所述第二和第三要件下资格的上诉论点。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决并非达成其结果所必需的问题作出认定 ”）；另见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

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定她未能证明其符合国家利益豁免的资格，或 otherwise 在自由裁量权范围内值得获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。