NOV012024_06B5203 · 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：34851623 日期：2024年11月1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）

申请人寻求作为持有高级学位的专业人士的就业第二优先（EB-2）移民分类，以及附属于该分类的工作邀请要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）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，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。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进行重新审查（de novo）。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

为符合作为基础的EB-2签证分类，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位，加上在专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明符合作为基础的EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得对工作邀请要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法或相关法规均未界定“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 指出，美国公民

及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项[1]给予国家利益豁免，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
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合高级学位专业人士的资格，但未根据 Dhanasar 框架证明符合国家利益豁免的资格。基于下述理由，本办公室同意申请人未根据 Dhanasar 框架证明其资格，并将驳回上诉。

第一项要件，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预期影响。同上，第889页。

记录显示，申请人打算经营她自己的咨询公司，__I，专注于向医疗保健行业提供专业技术服务。基于她在医疗保健领域使用人工智能（AI）和数据分析的经验，申请人打算提供“ 战略咨询服务，帮助医疗保健组织制定和实施与其目标和目的相一致的AI驱动战略 ”。具体而言，她的公司将“ 专注于提供创新解决方案和战略见解，向渴望利用AI增强医疗保健服务、改善患者护理和提高整体运营效率的医疗保健实体提供专家建议 ”。根据她的商业计划，这些服务将主要包括数据管理和AI解决方案；战略咨询和专业培训；以及持续支持和合作。她打算将公司的服务面向医疗保健行业中的各类公司，包括医疗保健提供者和机构、健康技术初创企业、制药和生命科学公司、政府医疗保健机构、健康保险提供商以及在医疗保健行业内运营的非营利组织。因此，申请人声称她的公司“ 将通过优化运营、增强患者护理和提高卫生服务整体质量，对美国医疗保健行业产生重大影响 ”。

为支持其事业，申请人提交了一份商业计划，其中包括其公司服务项目的摘要、市场分析以及五年就业和财务预测。此外，她提交了多封推荐信，讨论申请人的相关

[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给予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

经验及其先前关于在医疗保健领域使用数据分析、机器学习和AI解决方案的研究、若干关于AI和数据分析对改善医疗保健流程和结果影响的行业文章和报告、讨论吸引STEM专业人士在美国工作的益处的政府出版物，以及表明对其公司有预期投资兴趣的证据。[2]

在发出证据请求（RFE）给予申请人补充记录的机会后，审理主任否决了该申请，认定虽然申请人证明了其事业的实质价值，但她未根据 Dhanasar 框架的第一项要件证明其国家重要性。具体而言，审理主任认定，申请人未能证明其公司的运营将对其领域产生更广泛的影响，而不仅仅是对其预期客户的好处。此外，审理主任认定，申请人未能证明其事业具有雇用美国工人的重大潜力，或能以其他方式提供 Dhanasar 中所述的大幅积极经济效应。[3] 因此，由于申请人未能证明其事业的国家重要性，审理主任认定她不符合所请求的国家利益豁免的资格，且审理主任未评估申请人关于 Dhanasar 框架其余要件的主张。

在上诉中，申请人主张审理主任未适当评估记录，未考虑拟议事业对政府实体已描述为具有国家重要性的事项的影响或其影响社会福利的潜力。申请人还主张，审理主任未评估 Dhanasar 其余要件属于错误，并援引 Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)。但在 Matter of M-P- 中，移民上诉委员会认定，在未提供决定解释的情况下，他们无法对移民法官的动议否决进行有意义的审查。在此，审理主任作出的决定明确阐述了否决的依据是申请人未能满足 Dhanasar 框架的第一项要件，而这是证明国家利益豁免资格的一项要求。

同样，尽管本办公室同意申请人所称审理主任未直接讨论她认为对证明其国家利益豁免资格至关重要的每一份证据，但她未能证明那些被遗漏的文件如何证明了资格。换言之，申请人未能证明审理主任未详细讨论每一份文件改变了案件的结果。例如，申请人主张审理主任在其决定中犯错，因为其未评估证明潜在投资者兴趣的证据、证明申请人启动该事业的财务能力的证据，以及证明她先前参与的

[2] 虽然本办公室未逐一讨论记录中包含的每一份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

[3] 审理主任在其决定中称，记录未显示申请人的事业“ 无疑将通过增加收入、雇用美国工人和对该国国内生产总值（GDP）的贡献而使美国受益，或达到 Dhanasar 所设想的‘ 大幅积极经济效应 ’ 水平 ”。虽然本办公室同意审理主任的结论，即记录未显示申请人的事业将产生 Dhanasar 所设想的大幅积极经济效应，但本办公室同意申请人所称 Dhanasar 并不要求事业“ 无疑 ” 使美国受益，因此本办公室撤回审理主任的该陈述。同样，本办公室也撤回审理主任关于申请人未证明其工作成为其领域进步推动力的陈述，因为这不是证明拟议事业预期影响所要求的。尽管如此，由于申请人未能以优势证据以其他方式证明其事业具有国家重要性，本办公室拒绝以此为由发回重审。

小组讨论和研讨会及相关奖项。首先，我们注意到，记录中关于预期投资的信函表明，投资条款摘要“尚未获得正式批准”，由股权公司作出，且“不构成投资承诺”。此外，尽管投资意向的证据“可能为拟议事业的重大价值或申请人处于有利地位推进拟议事业提供独立验证和支持”，但投资意向并不必然确立拟议事业的广泛影响及其国家重要性。4 同样，在上诉中，申请人继续依赖其专业经验和背景来主张其事业的国家重要性。我们认可申请人在该领域的丰富经验，以及她参与的相关研究，但申请人的专业知识和成功记录是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上”。Id. at 890。此处的问题是申请人是否已证明其拟议事业的国家重要性。

此外，仅证明机构决定中存在错误是不够的；申请人还必须证明他们因这些错误而受到损害。Shinseki v. Sanders, 556 U.S. 396, 409 (2009); Molina-Martinez v. United States, 578 U.S. 189, 203 (2016)。尽管我们同意审理主任未讨论她所提交的每一种形式的证据，但申请人并未通过其上诉书面论证意见证明这些材料足以证明其拟议事业具有国家重要性。因此，即使我们同意审理主任未能讨论每一项证据是一个错误，这种疏漏似乎是无害的，不足以作为本上诉的依据。当错误对机构决定的实质没有影响时，可以不予考虑。Aguilar v. Garland, 60 F.4th 401, 407 (8th Cir. 2023) (citing Prohibition Juice Co. v. United States Food & Drug Admin., 45 F.4th 8, 24 (D.C. Cir. 2022))。“寻求因错误裁决而撤销判决的当事人承担证明由此产生损害的举证责任。”Shinseki, 556 U.S. at 409 (quoting Palmer v. Hoffman, 318 U.S. 109, 116 (1943)); Molina-Martinez, 578 U.S. at 203。

转而对记录的审查，我们同意审理主任的意见，即尽管申请人已证明其事业的重大价值，但记录未能以优势证据标准证明申请人的拟议事业达到了Dhanasar框架所设想的国家重要性水平。在Dhanasar中，我们指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外籍国民拟从事的具体事业”。Dhanasar at 889。因此，我们“寻找拟议事业的更广泛影响”，并指出“一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响。”Id. 我们还指出，“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效应的事业，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。”Id. at 890。

如前所述，申请人声称审理主任未评估她关于其公司对政府实体已认定具有国家重要性的事项的预期影响的主张，存在错误。申请人提交了多篇文章，讨论医疗保健行业面临的挑战，包括医疗保健成本上升、健康不平等和数据碎片化，以及

4 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(4), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

政府应对这些挑战的利益。这些文章说明了依赖数据分析和AI应对医疗保健行业面临的挑战的重要性和利益，但并未确立她具体事业的国家重要性。这些文章未涉及申请人或其具体拟议事业。而且记录未能充分解释并以证据支持她的咨询公司将如何在与国家重要性相称的层面上直接应对这些倡议。

例如，申请人主张她的公司将通过提供使用数据分析和预测建模的数据管理服务来解决患者信息数据碎片化的问题，解释称这项工作可以“帮助医疗机构促进改善护理协调和决策”。然而，即使这些益处由其预期客户实现，申请人也未解释这如何会在与国家重要性相称的层面上有意义地影响该领域或记录中讨论的政府倡议，而非仅使其客户受益。而且，尽管申请人依赖AI和数据分析领域的重要性，但如上所述，在评估事业的国家重要性时，我们关注的是具体事业的预期影响，而非集体领域的重要性。

同样，在上诉中，申请人依赖其先前项目来证明其事业可以影响行业标准并促进AI解决方案在医疗保健行业的进步和采用，但她未证明她在类似项目上的工作如何能达到Dhanasar所设想的国家重要性水平。例如，在讨论的一个项目中，申请人使用数据构建和分析指标以改善患者等待时间，从而减少了延误和等待时间，提高了盈利能力并增加了收入，申请人声称这是她“有能力影响行业实践并促进AI和数据分析的进步和采用，不仅在其直接社区内，而且在全国范围内”的一个例子。然而，申请人仅指出其工作直接影响其雇主的方式，她未解释这同样的工作，即使通过其事业复制，如何能对该行业产生更广泛的影响。因此，申请人未能证明其拟议事业的更广泛影响，无论多么值得称赞，达到了国家重要性水平。

尽管我们认可申请人提及USCIS政策承认STEM领域的重要性以及拥有高级STEM学位的人在促进技术进步中的作用，5 但申请人未证明其事业将促进STEM技术的进步或对其领域产生更广泛的影响。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，尽管申请人声称她打算培训其领域的其他专业人士，但她未证明她将提供的任何培训，虽然对其预期学员当然有益，将对该领域产生更广泛的影响。在Dhanasar中，我们讨论了教学如何不会以达到国家重要性的方式广泛影响教育领域。Dhanasar at 893。同样，Dhanasar中申请人提出的教学活动未被证明对STEM教育领域有更广泛的影响，仅使申请人客户或预期学员受益的活动，如她商业计划中概述的服务，不会对该领域产生更广泛的影响。Id. at 893。

5 6 USCIS Policy Manual, supra, F.5(D)(2)。

同样，尽管申请人在上诉中声称其公司具有雇用美国工人和产生重大积极经济效应的显著潜力，但记录未能证明这些益处，即使实现，将达到Dhanasar所设想的国家重要性水平。在上诉中，申请人声称，通过认定就业和薪资预测未确立其事业的经济影响，审理主任忽视了其公司将对整体医疗保健系统产生的预期影响。然而，如前所述，申请人未证明其公司将带来超出其客户的更广泛影响，记录也不支持即使其公司为预期客户提供服务以降低成本和提高效率，这将导致Dhanasar所设想的重大经济效应。而且，尽管我们认可商业计划中的预测，但商业计划对这些预测几乎没有提供解释和客观依据。尽管任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但申请人未证明直接源于其拟议事业的经济活动如何会导致Dhanasar所设想的重大积极经济效应。

基于所有讨论的理由，证据未能确立拟议事业的国家重要性，如Dhanasar先例决定第一项要件所要求。

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自己符合国家利益豁免资格，亦未能证明其以裁量方式理应获得该豁免。鉴于所认定的拒绝依据已足以处分申请人的上诉，我们拒绝审理并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格主张与上诉主张。参见 INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“ 法院和行政机关无须对作出其所得结论所不必需的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。