NOV282023_03B5203 · 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：28962835 日期：2023年11月28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）

申请人是一名医生和企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2分类所附工作要求获得国家利益豁免。见本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准对所需工作要求的豁免，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，认定申请人符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格，但记录未能证明豁免工作要求符合国家利益。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。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合 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才能的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊才能的个人的资格，申请人随后必须确立“ 符合国家利益 ”而获得酌情豁免工作要求的资格。本法第203(b)(2)(B)(i)条。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 指出，USCIS 可酌情授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 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。

II. 分析

审理主任认定，申请人基于其来自委内瑞拉的医生学位头衔，符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格。审理主任还认定，申请人已确立拟议事业的实质价值。上诉中的问题是：申请人是否已确立拟议事业的国家重要性；她是否处于有利地位以推进拟议事业；以及权衡之下，豁免工作要求是否将有利于美国。

关于拟议事业，申请人称她将致力于推广母乳喂养。申请人称，作为该事业的一部分，她将教育、培训和支持母亲进行母乳喂养；她将从事有关母乳喂养信息的研究、出版和展示；并且她将建立一个推广母乳喂养的非营利组织。

在认定申请人未确立拟议事业的国家重要性时，审理主任承认申请人的意图是通过“促进增加母乳喂养和健康饮食习惯以改善儿童营养”来广泛影响该领域，但认定证据未能证明拟议事业将对拟议组织本身之外产生影响。审理主任讨论了申请人的个人陈述、提交的报告和文章以及提交的推荐信，并认定这些文件主要描述母乳喂养总体上的重要性以及美国医生短缺问题，而非确立申请人具体事业的重要性。审理主任还讨论了商业计划，并认定虽然该组织可能改善其潜在客户的福利，但证据未能证明该组织将在与国家重要性相称的层面上增进社会福利。审理主任还指出，商业计划未提供潜在创造就业的具体估计或其他财务预测。审理主任认定，该计划因此未确立 Matter of Dhanasar 所设想的实质性积极经济效果水平。审理主任同样认定，申请人未确立她处于有利地位以推进拟议事业，也未确立权衡之下豁免工作要求将有利于美国。2

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

2 审理主任确实认定，申请人处于有利地位就母乳喂养教育母亲，这是拟议事业的一个方面。然而，审理主任认定，申请人并非处于有利地位运营拟议的非营利组织或开展、出版和展示研究。由于本办公室同意审理主任关于 Dhanasar 第一项要件中国家重要性要素的结论，且如下文所述，这对申请人的上诉具有决定性，本办公室无需在此进一步概述审理主任关于第二和第三项要件的决定。

在上诉中，申请人主张审理主任对第一项要件的分析与先例判决和 USCIS 政策手册相悖。具体而言，申请人声称审理主任未考虑记录中的全部证据，未充分解释否决理由，也未以提供申请人纠正该等缺陷机会的方式解释记录缺陷。申请人声称审理主任未考虑证明该事业国家重要性的“ 大量客观书面证据 ”。申请人特别指出提交的讨论母乳喂养益处、美国医生短缺以及婴儿配方奶粉短缺及美国政府相关举措的文章。最后，申请人声称该事业确实将产生积极经济效果，且申请人的个人陈述包含“ 有客观书面证据支持的大量论证 ”，确立了这一主张。

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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在特定领域内具有国家或全球影响的事业，例如某些改进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实质性积极经济效果的事业，特别是在经济萧条地区。Id. at 890。

尽管申请人声称审理主任未充分解释否决依据，但经重新审查，本办公室认定该主张无记录支持。相反，审理主任的决定引用了记录中的具体信息，并包含得到 Matter of Dhanasar 语言充分支持的认定。同样，关于申请人声称审理主任未考虑记录中全部证据，申请人未以足够具体性支持该主张。申请人在上诉中提供的审理主任未考虑证据的唯一具体例子是与母乳喂养总体、医生短缺和婴儿配方奶粉短缺相关的文章和证据。但记录中的文章和报告实际上已由审理主任讨论，审理主任认定它们涉及该领域总体，而非申请人的具体拟议事业。此外，本办公室同意审理主任的观点，即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工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，本办公室关注“ [非公民]提议开展的具体事业 ”。见 id. at 889。此外，申请人未在上诉中回应这一认定，也未解释其具体事业将如何在与国家重要性相称的层面上增加母乳喂养实践、减少医生短缺或减少婴儿配方奶粉短缺。

我们确实注意到，审理主任并未具体讨论申请人关于她将作为其拟议事业的一部分开展研究的陈述，以及这是否有助于确立该事业的国家重要性。从事原创性研究的证据可能有助于证明一项事业的国家重要性，因为该研究的发现可能在该领域内传播并可能产生广泛影响。参见同上，第891-92页。然而，申请人在上诉中并未主张其拟议事业涉及研究，也未主张审理主任因未讨论其拟议事业的这一方面而犯错。因此，我们认为该问题已被放弃。参见，例如，Matter of O-R-E-，

28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用 Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)）。3

审理主任的决定按照我们的先例决定 Matter of Dhanasar 审查、讨论并分析了申请人的文件。在上诉中，申请人并未具体指出决定中的任何法律或事实错误，而只是作出宽泛、笼统的断言，称审理主任未正确分析证据且她已确立资格。然而，这些断言没有记录支持，不能推翻否决的依据，也不足以确立申请人获得国家利益豁免的资格。

由于申请人未能按照 Dhanasar 框架第一项要求确立其拟议事业的国家重要性，她未能证明获得国家利益豁免的资格。由于所确定的否决依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留我们关于记录是否满足 Dhanasar 第二项或第三项要求的意见。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“ 纯粹咨询性的认定 ”）；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触及替代性问题）。

III. 结论

申请人未能满足 Dhanasar 第一项要求的国家重要性要求。因此，我们认定申请人未能确立她具备资格或作为自由裁量事项另行应当获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

3 如果我们考虑申请人在上诉中关于她将作为其事业的一部分从事研究的陈述，我们仍会认定这不足以确立该事业的国家重要性。尽管申请人在其“ 拟议事业陈述 ”中称其工作将包括研究以查明母亲停止母乳喂养的原因，但记录中除这一对研究的顺带提及外几乎别无他物。申请人提交了数份概述其事业的文件，包括一份“ 在美国的努力和建议活动 ”陈述、一份初始个人陈述、一份更新的个人陈述，以及一份该非营利组织的商业计划。申请人在这些陈述中并未详述或进一步讨论作为其拟议事业的一部分开展研究。申请人未解释其工作中有多少将用于研究，记录中的证据也未以其他方式描述一项以研究为基础的事业。在没有关于拟议事业将涉及的研究程度、或申请人打算从事的具体研究、或其对照护母乳喂养的采纳和推广的潜在影响的进一步证据的情况下，申请人未能基于其将从事研究的这一主张确立其事业的国家重要性。