OCT092024_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：33755316 日期：2024年10月09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）

申请人寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力的人士，并寻求对附属于该 EB-2 分类的职位offer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，认定申请人未能证明符合豁免所需职位offer（并因此豁免劳工证）将符合国家利益的资格。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，须以优势证据标准证明其资格。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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为在科学、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。此外，申请人必须表明，对职位offer要求（“ 在国家利益下 ”）予以自由裁量豁免具有正当理由。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在符合以下条件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拟议事业，以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

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）的行列，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性质）。

二、分析

关于国家利益豁免，第一项要件涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人打算通过其咨询和教育业务D
2I I（该公司）运用其作为物理治疗师的经验。在随申请提交的商业计划中，她表示该公司将专注于养老护理机构。她表示，“公司旨在转移知识、评估和审查美国机构式养老护理服务提供者的护理人员和工作人员所实施的所有护理程序，实施对患者福祉产生重大影响的变革。”申请人还表示，该公司将向养老护理服务提供者的工作人员和管理层提供“课程、研讨会、网络研讨会和培训”。

关于实质价值，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体现。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定申请人确立了拟议事业的实质价值，但未确立其国家重要性。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，本办公室关注的是“外籍国民拟议从事的特定事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

尽管申请人主张，向审理主任提供的证据讨论了各种国家和政府倡议的重要性，例如美国物理治疗协会的“公共政策优先事项”、《医疗保险康复服务可及法》以及“MoveForwardPT.com”，但此处的问题不是这些倡议以及物理治疗师、养老护理或类似相关主题是否具有国家重要性。相反，申请人必须证明其特定拟议事业——通过在宾夕法尼亚地区通过其公司提供物理治疗咨询服务——具有国家重要性。

在 Dhanasar 中，本办公室指出，“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具有国家甚至全球影响。”Id。本办公室还指出，“一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。

申请人还主张，其事业属于 STEM（科学、技术、工程或数学）职业。关于第一项要件，与所有案件一样，证据必须证明 STEM 事业既具有实质价值又具有国家重要性。3 许多旨在推进 STEM 技术和研究的拟议事业，无论是在学术还是行业环境中，不仅对美国科学和技术利益具有实质价值，而且具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。4 另一方面，例如 STEM 中的拟议课堂教学活动可能具有实质

2 尽管本办公室未逐一讨论每份证据，但已审查并考虑了每一份证据。
3 一般见 5 USCIS Policy Manual D.2, https://www.uscis.gov/policymanual。
4 Id。

价值，涉及美国教育利益，但此类活动本身通常不表明对更广泛的 STEM 教育领域产生影响，因此通常不会确立其国家重要性。5 在此，申请人未表明其事业旨在推进 STEM 技术和研究或具有广泛影响，而只是通过在 STEM 职业内工作来提供其有限的专业服务。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录“ 潜在预期影响 ”的证据。Id. at 889。在此，申请人未证明其业务将如何对领域产生重大影响并达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 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，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。记录未通过支持性文件表明其事业如何充分超出其潜在客户，以在与国家重要性相称的水平上对领域或美国经济产生更广泛的影响。
此外，申请人提交了一封来自l I的信函，该人认为申请人最初拟议的事业具有国家重要性。然而，该信函讨论的是物理治疗的重要性，而非关注申请人特定拟议事业的国家重要性。此外，该信函未解释申请人的特定服务将如何对我国产生更广泛的影响。

最后，尽管她为拟议公司提供了商业计划，但申请人未提交任何支持性证据来佐证其中的主张和数字。此外，申请人未证明其商业计划所声称的收入和就业预测，即使可信或合理，如何具有雇用美国工人的重大潜力或以其他方式为我国提供重大积极经济影响。尽管商业计划预测收入从第1年的538K美元增至第5年的2.6M美元，但申请人未确立该数据的重要性，以表明对地区或国家经济的益处将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。同样，尽管商业计划声称第1年创造7个职位、第5年创造21个职位，但申请人未证明这些数字的相关性，也未表明此类未来人员配置水平将在与国家重要性相称的水平上为宾夕法尼亚地区或更广泛的美国经济提供重大经济利益。尽管她在上诉中主张“ 一名就业工人的积极影响远远超过一名失业工人的消极影响数千美元 ”，但申请人例如未确立其提供的就业数字将利用该地区大量劳动力，或将在地区或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。基于所有这些原因，记录未表明，除了向其潜在客户和员工提供的有限利益之外，申请人的拟议事业具有更广泛的影响，达到具有国家重要性的水平，或它将提供重大积极经济影响。

由于记录中的文件未确立拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能

已证明符合国家利益豁免的资格。因此，对申请人是否符合Dhanasar案所述第二项和第三项要件的进一步分析将没有实际意义。6

III. 结论

由于申请人未满足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，亦不能以自由裁量方式获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，各项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。

6 参见 INS v. Bagamashad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出行政机关无须对最终决定所不必需的问题作出“纯咨询性认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人均未满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。