SEP202024_08B5203 · 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：33378038 日期：2024年9月20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）

申请人是一名验光专家和企业家，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，以及该分类所附工作要求国家利益豁免。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表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免），认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室审理。

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 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

为符合基础 EB-2 签证分类的资格，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。

如果申请人确立了基础 EB-2 分类的资格，则必须随后证明其值得对工作要求行使自由裁量豁免，即符合“ 国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

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 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）。

- 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，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

根据记录，申请人于2015年6月在哥伦比亚获得验光学学位。她随后于2015年8月至2018年12月在一家眼科护理公司担任验光师和科学总监；于2016年1月至2022年9月在另一家眼科护理公司担任验光师、科学总监和股东；于2019年1月至2023年1月在一家零售公司担任销售主管。2023年5月，她持学生签证进入美国。她于2023年7月提交了国家利益豁免申请。

申请人的拟议事业是作为一名验光专家，为需要眼科和视力护理的患者提供高质量诊断和治疗服务，作为研究人员为验光专业的进步作出贡献，并在服务不足的地区建立诊所，以增加这些社区获得优质视力护理的机会。

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。审理主任还认定申请人的拟议事业具有实质价值和国家重要性，满足 Dhanasar 的第一项要件。2 然而，审理主任认定申请人未能确立国家利益豁免的资格，因为她未能证明其处于有利地位以推进其拟议事业，且总体而言，豁免工作要求将有利于美国，这是 Dhanasar 第二项和第三项要件所要求的。

A. 处于有利地位以推进拟议事业

审理主任的决定列出了申请人就 Dhanasar 第二项要件提交的相关证据，包括学校文件、简历、个人未来计划和更新的个人未来计划（“ 未来计划 ”）、专家意见书和推荐信。审理主任承认这些证据反映了申请人的教育背景和职业成就，但认定仅凭这些证据不足以证明她处于有利地位以推进其拟议事业，这是 Dhanasar 第二项要件所要求的，且记录在其他方面缺乏她为实现拟议事业目标所取得进展的证据。

2 审理主任未经分析即认定申请人已证明其拟议事业具有实质价值和国家重要性。基于本办公室对记录的重新审查，本办公室不同意审理主任关于申请人已证明其事业具有国家重要性的认定。记录未能证明申请人的拟议事业对验光领域具有超出其自身客户和业务的更广泛影响，或具有雇用美国工人或其他重大积极经济效应的显著潜力，与 Dhanasar 所设想的国家重要性相称。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-89。然而，由于本办公室同意申请人未能证明其处于有利地位以推进其事业，本办公室在此分析中无需处理其事业的国家重要性问题。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“ 纯粹咨询性认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，讨论了下级记录中的证据并重申其资格主张。申请人还主张审理主任在审理其申请时未适用优势证据标准，而是对申请人适用了更高的举证责任。据申请人称，不存在确定个人是否处于有利地位的核对清单，审理主任的决定“基于遗漏[与]分析相关的因素”，而非权衡所提供的证据。本办公室的审查表明，审理主任根据适用的优势证据标准适当考虑了申请和相关证据。虽然申请人正确地指出，不存在她需要证明以确立其处于有利地位以推进其事业的具体核对清单，但她未能以优势证据证明其提交的证据满足 Dhanasar 的第二项要件。

为确定申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其在相关或类似工作中的教育背景、技能、知识和成功记录；未来活动的模式或计划；为实现拟议事业所取得的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890；一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(4), https://www.uscis.gov/policymanual（作为指导，讨论企业家的具体证据考量，并作为指导描述可能考虑的证据类型，将学位、认证、执照、经验证明信确定为众多类别之一）。

在上诉中，申请人主张其教育背景、技能和工作经历清楚地证明了其技能、知识和成功记录，从而确立其处于有利地位以推进其拟议事业，即作为一名验光专家工作、作为研究人员为验光专业的进步作出贡献，并在服务不足的地区建立诊所。申请人将其教育背景和验光学学位描述为其处于有利地位以推进其事业的证据。然而，持有学位只是评估申请人是否处于有利地位的一个因素。一般见 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(2)（作为指导解释，仅凭学位不足以认定某人处于有利地位以推进拟议事业）。申请人主张她自2016年7月起还持有哥伦比亚的有效验光专业执照。然而，在下级记录中，她还表示她没有在美国从事验光执业的执照。虽然她声称她将被允许“在[她]获得[她]执照的州全职担任验光师，并在任何存在执照互惠的州（如有）执业”，但记录中不包含任何证据表明她在美国获得了任何必要的执照以使其能够担任验光师。

申请人还提及她的推荐信、她的未来计划以及专家信函，并主张这些证据强调了她的成功记录、专业专长以及对患者护理的贡献。她着重指出推荐信中讨论以下内容的部分：她如何帮助治疗了无数患者；以精准方式工作；为其雇主开展了学术和商业培训；对哥伦比亚诊所和门店的产品分销及培训作出了广泛贡献；因在隐形眼镜销售增长方面最高而获得全国性认可；以及制定了营销策略。申请人还引用了她的一封专家信函，该信函称她拥有在行业内推动产品销售的成功经历，并且她积极主动的进取心、技能和商业专长将对美国市场具有价值。申请人还提交了一封推荐信，着重介绍她为哥伦比亚新兵提供视力测试的经验，

国家海军提供视力测试的经验，并提交了一封推荐信，描述她的工作对哥伦比亚的健康与安全不可或缺。申请人还讨论了她因提供服务而获得的报酬，作为其成功的证据。

我们认可申请人的证据表明她是一位有成就的验光师和销售代表，在哥伦比亚担任验光专家方面拥有成功记录。然而，申请人作为验光师的临床职责及其销售和培训经验仅涉及其拟议事业的一部分。如下文所述，关于其教育、技能、知识和所主张成功记录的证据不足以支持她将处于有利地位以推进其事业，因为该事业涉及在服务不足地区建立诊所，而这对她能够履行其拟议事业的临床部分或作为研究人员为验光专业的进步作出贡献至关重要。

申请人引用其未来计划以证明她在实现拟议事业方面取得的进展。在其未来计划中，她表示她曾共同拥有其工作过的公司之一并经营该业务、管理员工、提供客户服务职能并促进销售。在未来计划中，她依赖一位前同事的一封推荐信，主张该信表明她是一位有能力、有经验且合格的专业商业人士，能够拥有并管理自己的眼镜诊所并取得巨大成功。申请人还依赖另一位同事的另一封推荐信，主张该信确立了她在该领域的声誉，因为该信作者——一家公司的新所有者——表示，由于申请人的技能和改善人们眼健康的意愿，她是开设诊所时唯一想到的验光师。我们认可这一过去创业活动的证据。然而，申请人未提交证据表明她目前在美国拥有并经营一家诊所，且这两封信的作者均未讨论申请人的商业敏锐度、她经营业务和管理他人的能力、她声称共同拥有的企业的成功情况，或任何具体示例说明她如何处于有利地位以推进其在美国服务不足地区建立诊所的事业，例如，证明她实际设立了其共同拥有并持有股份的企业、该企业位于服务不足地区的证据。See generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(0)(4)（作为指导讨论，企业家申请人可提交在美国实体中的所有权和作用证据；证明申请人过去创业成就的证据，佐证未来符合国家利益的工作预测，作为确立申请人处于有利地位以推进其事业的有利因素）。

在其未来计划中，她还解释说她计划通过在行业举办的学术出版物和科学会议及活动上的演讲，为验光专业的进步作出贡献。她描述作为学位要求的一部分共同发表了一篇论文，题为

据申请人称，她的论文涉及哥伦比亚研究较少的领域，尽管需要符合卫生部门专业人员特点的最新信息。然而，申请人未提交文件证明其工作有较强的引用历史，或已发表文章的摘录显示围绕其工作的积极讨论或对其工作的采用，以证明在实现其作为研究人员为验光专业进步作出贡献的拟议事业方面取得的进展。申请人也未描述在完成论文后进行研究。总之，申请人的证据不足以佐证其过去成就的主张，以

证明其拟议事业取得的进展，并因此证明她处于有利地位以推进其拟议事业。

如上所述，Dhanasar案确定了申请人可提交的其他相关证据，以确立其处于有利地位推进拟议事业，包括与拟议事业相关的未来活动的商业或模型计划，或证明在实现拟议事业方面取得进展的证据。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。申请人主张其未来计划代表其商业或模型计划。然而，这些文件未具体说明与研究和建立诊所的拟议事业相关的未来活动。例如，申请人的未来计划未提供具体细节说明她计划从事何种未来研究以为验光专业的进步作出贡献，也未以其他方式确定她已采取或打算采取哪些步骤推进其研究计划。同样，未来计划文件未提供细节说明她计划如何在服务不足地区建立诊所。在缺乏申请人具体预期计划或解释的情况下，例如，申请人打算在其诊所中扮演什么角色尚不清楚，因此，她的销售技能等对推进其拟议事业有何相关性也不清楚。

申请人也未提供证据表明潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人对其拟议事业有兴趣，特别是关于她从事研究和建立诊所的意图，以进一步支持其处于有利地位推进其事业的主张。Id. at 890。

我们审查了与Dhanasar案中其余第二项要件因素相关的证据，包括申请人的教育、技能、知识；在实现拟议事业目标方面的进展；以及未来活动的模型或计划。Id. at 890。基于我们对证据的重新审查，记录不足以证明申请人处于有利地位推进其拟议事业，且申请人未确立其满足Dhanasar框架的第二项要件。

B. 权衡之下豁免是否有利

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。由于我们已认定申请人未证明其处于有利地位推进其拟议事业，我们对申请人关于其是否已证明Dhanasar第三项要件的论点予以保留。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第二项要件，我们认定其未确立有资格或否则在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。