SEP232024_05B5203 · 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：32456168 日期：2024年9月23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）

申请人是一名工商管理与金融专业人士，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免。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，认定记录未能证明对所需工作要求的豁免、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。此事现依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室进行上诉审查。

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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士，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，其随后必须证明其值得对工作要求给予“国家利益”方面的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“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分析框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，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

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酌情性质）。

• 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

二、分析

审理主任认定，申请人作为一名工商管理与金融专业人士，符合持有高级学位的专业人士类别。在考虑了申请人对审理主任补充证据请求（RFE）的答复——该请求旨在证明申请人满足 Dhanasar 分析框架的每一项要件——之后，审理主任否决了该申请。审理主任认定，尽管申请人证明了拟议事业的实质价值，但其未能证明该事业具有国家重要性、其处于有利地位以推进拟议事业，以及总体而言豁免工作要求将有利于美国。因此，审理主任认定，在豁免工作要求方面作出有利的酌情行使并不适当。

申请人的拟议事业，如随申请人RFE答复提交的商业计划所述，是“ 一家专门从事远程医疗供应链管理的咨询公司 ”。在随其答复提交的修订个人陈述中，申请人澄清其打算“ 依托[其]在供应链管理（SCM）方面的丰富经验和专业知识以及远程医疗方面的研究，开发一个新颖的远程医疗平台，通过设置自助终端、电脑和平板设备将患者与医疗专业人员连接起来，通过手机在农村地区实现持续接入，以消除农村社区、移民人口以及行动和交通不便人群获得医疗保健的障碍，并降低治疗和诊断的医疗成本 ”，并“ 通过为佛罗里达和波多黎各的人口提供通过移动设备获得医疗咨询和医疗响应的途径，继续支持[其]领域的进步 ”。

在上诉中，申请人对审理主任的以下意见提出异议：“ [未]提交任何证据证明拟议事业将影响[申请人]的领域或以其他方式对整个国家具有重要性。 ”申请人主张，这表明审理主任未能“ 考虑或讨论为证明拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性而提交的全部证据 ”。申请人援引 Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222, 1233 (E.D. Mi. 1994)，指出在该案中，法院称“ 未能考虑原告提交的所有相关证据构成滥用酌情权 ”。其主张，由于审理主任未考虑所提交的全部证据，USCIS认定申请人未以优势证据满足 Dhanasar 第一项要件的要求“ 构成审理员滥用酌情权 ”。Buletini 案法院并未表示，如果USCIS未对每项证据逐一分析即构成滥用酌情权。当USCIS对申请给予有理由的考虑并作出充分认定时，不要求其具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一项证据。见 Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（援引 Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)）；另见 Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)。在此，记录显示审理主任的决定明确

引用了随初始申请和RFE答复提交的证据，并在认定申请人未证明拟议事业的国家重要性时对其进行了考虑。

申请人进一步反对审理主任在否决决定中的以下意见：“ 申请人未转而解释为何其具体的拟议事业达到可被视为国家范围的水平 ”，并主张审理主任通过施加“ 一项新颖的实质性标准 ”来满足 Dhanasar 第一项要件的国家重要性方面，滥用了酌情权。审理主任在否决决定中的意见似乎部分地将 Dhanasar 第一项要件中的资格要求（该要求须证明实质价值和国家重要性，并侧重于申请人拟开展的具体事业） [2] 与本办公室先例决定 Matter of New York State Dep't of Transp. (NYSDOT), 22 I&N Dec. 215 (Acting Assoc. Comm'r 1998) 中提出的框架相混淆，USCIS此前曾使用该框架来评估国家利益豁免申请。NYSDOT 框架首先审查申请人是否证明其就业领域具有“ 实质内在价值 ”。Id. at 217。其次，申请人必须证明个人事业所产生的任何拟议利益将具有“ 国家范围 ”。Id. 在宣布 Dhanasar 框架时，本办公室撤销了 NYSDOT。

然而，记录显示，审理主任并非如所主张的那样仅基于这一意见来认定申请人不符合 Dhanasar 第一项要件的资格。例如，审理主任还考虑了记录中的证据是否足以证明“ 申请人事业为国民经济带来的利益将达到 Dhanasar [3] 所设想的‘ 实质性积极经济效应 ’水平 ”，以及证据是否证明拟议事业“ 将对[申请人]预期公司及/或客户之外的领域产生更广泛的影响 ”。

申请人最后在上诉中主张，若非审理主任滥用酌情权，所提交的证据本已证明拟议事业的国家重要性。经对记录进行重新审查，本办公室认定，申请人未提供充分的信息和证据来证明其拟议事业的国家重要性，而这正是 Dhanasar 第一项要件所要求的。 [4] Dhanasar 的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于个人拟开展的具体事业。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。

申请人主张其在记录中提交了大量文章，证明其拟议事业的国家重要性。经审查，这些文章大体讨论美国的农村健康问题以及远程医疗在改善健康结果方面的重要性。本办公室认可申请人在上诉中的论点，即将远程医疗服务扩展至农村社区对国家的社会福祉具有重要性。然而，在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民拟开展的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

2 见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。
3 Id. at 890。
4 审理主任认定申请人已证明拟议事业的实质价值。

申请人进一步主张，其拟议事业的国家重要性部分体现在“ 存在与[其]向美国移民农村社区提供远程医疗服务的事业密切相关的国家倡议 ”。为支持这一主张，他援引了2021年《美国救援计划法案》（ARPA）、2023年《综合拨款法案》，以及美国卫生资源与服务管理局（HRSA）和疾病控制与预防中心（CDC）的报告。ARPA为扩大农村社区远程医疗服务的拨款提供资金，而《综合拨款法案》规定在Medicare项目中扩大远程医疗服务。CDC和HRSA的报告一般性地讨论了远程医疗在为农村人口提供医疗保健方面的重要性。尽管这些文件表明了远程医疗的重要性及其在为农村社区提供医疗服务方面可发挥的重要作用，但它们并未具体显示政府对申请人拟议事业的兴趣。在根据Dhanasar框架第一项要件评估国家重要性时，我们将考虑证明某一具体拟议事业如何影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项或作为国家倡议主题的事项的证据。然而，在某一领域提供与某一国家倡议主题相邻的咨询服务，其本身并不足以确立某一具体事业的国家重要性。申请人仍必须证明其具体拟议事业在该领域的潜在预期影响。在此，他未提供证据，例如显示其已获得ARPA资金的文档，或表明美国政府机构或准政府机构对其拟议事业感兴趣的函件，5 足以以反映其国家重要性的方式证明对其拟议事业的兴趣。

最后，申请人主张其拟议事业的经济影响也证明了其国家重要性。然而，申请人未证明其拟议开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为我国带来实质性的积极经济影响。申请人的商业计划表明，其事业将在第一年雇用五名员工，第二年再雇用五名员工。6 此外，他未表明其公司未来的员工规模将在佛罗里达州、波多黎各或美国提供实质性经济利益。虽然员工数量的增加表明公司具有增长潜力，但它们并未证明申请人事业对地区或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。

此外，尽管申请人主张其公司将雇用美国员工，但他未提供充分证据证明其事业将运营的地区经济萧条、他将在该地区雇用大量劳动力，或其事业将通过就业水平为该地区或其人口带来实质性经济利益。例如，尽管申请人在其修订后的个人陈述中表示其企业的目标市场将包括佛罗里达州和波多黎各的“ 机会区 ”，但他未提供额外证据证明这些区域经济萧条、他将在

5 一般参见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3), www.uscis.gov/policymanual（讨论来自美国相关政府机构或准政府机构的函件。）。
6 商业计划未充分解释这些员工预测是如何计算的。例如，尽管申请人表示第一年费用不会增加以便增加招聘，但他未提供这些费用或否则解释这一员工增加将如何得到支持。

这些区域雇用工人，或其企业将为这些地区的人口带来实质性经济利益。

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实质性价值和国家级重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由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框架第二项和第三项要件下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出裁决对结果并非必要的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则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项要件，我们认定其未证明其符合资格或否则作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。