SEP302024_01B5203 · 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：33951403 日期：2024年9月30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）

申请人是一名兽医，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或具有特殊能力的人员，并寻求对此分类所附工作要求（job offer requirement）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，认定记录未能证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室上诉审理。

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

为符合所依据的EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)条。如果申请人证明其符合所依据的EB-2分类资格，则必须进而证明其值得对工作要求“ 在国家利益下 ”行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。本办公室的先例决定 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 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟从事的事业（endeavor）兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及

1 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院一致，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）。

• 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合所依据的EB-2分类资格，作为持有高级学位的专业人士。2 因此，尚待确定的问题是申请人是否已证明其符合 Dhanasar 框架下的国家利益豁免资格。

Dhanasar 第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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证明。在确定拟从事的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。

申请人拟继续在诊所或医院担任兽医。通过其事业，她计划“ 帮助[]通过绝育控制流浪动物数量，并提高人们对绝育在优化动物数量控制和降低加剧美国人口健康状况的疾病发生率方面重要作用的意识。 ”

审理主任认定，申请人的事业具有实质价值，但不具有 Dhanasar 第一项要件下的国家重要性。在上诉中，申请人主张审理主任未提供充分分析，说明其拟从事的事业为何不符合该要求。

经重新审查，本办公室同意审理主任的结论，即虽然申请人的拟从事事业具有实质价值，但不具有国家重要性。因此，申请人未履行其举证责任，证明其满足 Dhanasar 第一项要件。虽然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。

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，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上 at 889。在 Dhanasar 中，本办公室指出“ 我们寻找拟从事事业的更广泛影响 ”，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内具有国家甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项事业若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，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上 at 890。

2 如下文所述，申请人未满足 Dhanasar 第一项要件的要求。因此，该申请不能获批。据此，本办公室保留对申请人EB-2分类资格的认定，不再进一步处理审理主任决定中的这一部分。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 作为一般规则，法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的问题作出认定。 ”）；另见 Matter of D-L-S-, 28 I&N Dec. 568, 577 n.10 (BIA 2022)（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）。此不应被解释为同意申请人已满足该要求。

在此，申请人未提供充分证据证明其拟从事事业的前瞻性影响达到国家重要性的水平。申请人未证明其未来作为兽医的工作将充分超出其雇主及其客户的范围，从而在与国家重要性相称的水平上更广泛地影响兽医行业、地区或国家。

申请人主张其拟从事的事业具有国家重要性，主要因为其将促进社会福利。她试图通过将其事业与控制动物过度繁殖以及维护一般动物健康和福利的重要性相联系，来强调其事业的更广泛影响，她声称这将防止人畜共患疾病的传播，从而保护整个美国公共卫生。虽然本办公室同意动物的健康和福利、并进而其主人和社区其他个人的健康和福利具有价值，但记录未充分显示其兽医服务——特别是绝育和绝育意识教育——的任何“涟漪效应”将如何涉及更大的国家利益。具体而言，申请人未充分证明其作为单个兽医在一家提供兽医服务的个体诊所的工作将如何对其直接影响范围之外的地区、国家或领域产生重大影响。例如，虽然申请人未来的工作将直接惠及流浪动物、宠物并因而惠及其各自的主人，但她未充分解释，且记录未显示，其活动将如何充分超出这一小部分流浪动物和宠物，从而产生如此更广泛的影响以致达到国家重要性的水平。

申请人主张其拟从事的事业与拜登-哈里斯政府关于吸引科学、技术、工程和数学（STEM）人才的声明以及美国公民及移民服务局（USCIS）承认STEM领域进步重要性的政策相一致。见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。然而，就第一项要件而言，如同所有案件一样，证据仍必须证明该STEM事业兼具实质价值和国家重要性。换言之，拟从事的事业是否属于STEM领域本身并不具有决定性。如上所述，虽然申请人的拟从事事业具有实质价值，但记录未充分证明其拟从事的绝育动物并宣传绝育益处的这一事业具有充分广泛的潜在影响，超出其直接客户范围，从而达到国家重要性的水平。

为支持其主张，申请人强调其在巴西工作期间开发的一种新的“快速无痛绝育技术”。但同样，她未解释该技术如何为兽医行业或整个国家提供更广泛的影响。尽管她声称其技术比传统手术更快、痛苦更少，但她未详细说明这将如何实质影响行业目前使用的绝育手术，或以其他方式提供更广泛的影响以致达到国家重要性的水平。值得注意的是，尽管她声称其在巴西期间开发了该技术，但记录未证明该技术已被行业内其他兽医广泛传播或采用。

虽然本办公室承认兽医及其所提供服务的整体价值，但仅仅在一个重要领域工作本身不足以证明拟从事事业的国家重要性。申请人仍必须证明其具体事业将产生影响

超出她将要服务的组织和客户之外，或者她的拟议工作否则会对兽医行业或相关倡议产生更广泛的影响。

记录中也没有足够的证据支持申请人声称其拟议事业将实现的积极经济效应。3 在其上诉书面论证意见中，申请人主张其事业将产生重大的积极经济效应，尤其是在经济萧条地区，因为她的工作将间接为那些负担不起动物绝育服务的人带来该萧条地区的“ 积极经济变化 ”。然而，除了这些含糊且未经证实的说法之外，她没有解释——更不用说量化——这些积极经济利益具体会是什么，也没有详细说明她的特定事业将如何实现此类结果。虽然任何基本经济活动都有可能在一定程度上对经济和社会福利产生积极影响，但申请人未能提供其拟议事业与任何可证明的经济或社会福利效应之间足够直接的关联，以确立其拟议事业的国家重要性。

就其他声称的经济影响（包括创造就业）而言，申请人主张其作为兽医的工作将有助于缓解美国兽医专业人员短缺的问题。然而，她未能确立其未来工作将如何影响或显著减少所声称的国家短缺。此外，我们注意到，合格工人短缺问题由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

申请人声称她将培训新兽医进行手术，并将教育有兴趣经营低成本兽医诊所的兽医，这一主张同样不能成立。正如Dhanasar案认定课堂教师拟议事业不具有国家重要性，因为其不会对领域产生更广泛影响一样，我们也认定申请人未能表明任何未来教育活动将如何充分延伸至其直接客户和所培训个人之外，以与国家重要性相称的程度影响地区、国家或领域。

我们还审阅了持证兽医_____博士撰写的专家意见信，以及前工作同事和专业熟人的其他推荐信。然而，这些材料几乎未提供有证明力的信息以确立申请人拟议事业的国家重要性。例如，虽然I博士侧重于申请人的专业知识以及兽医和兽医行业总体上的重要性，但她并未具体讨论申请人的事业以及为何该事业尤其具有国家重要性。

同样，虽然其他推荐信赞扬申请人的专业知识、个人特质和过往工作，特别是关于她的益生菌研究和兽医牙科技能，但大多数信件并未提及或讨论申请人在此提出的特定事业——作为兽医为动物绝育并推广绝育意识教育——的影响。

3 在其上诉书面论证意见第4页，申请人主张“ [其]事业的重点并非基于经济效应 ”，且“ 完全依赖于社会福利 ”。然而，她随后不一致地表示，具有“ 重大积极经济效应 ”是其事业的“ 次要重点 ”。虽然我们认可申请人关于其事业的国家重要性本质上基于社会福利的主张，但为完整起见，我们也将简要讨论她附带提出的潜在经济影响主张。

尽管有几封信确实讨论了一般动物绝育的潜在益处，但它们并未解释申请人作为个体诊所兽医的特定工作将如何产生如此影响地区、国家或领域更广泛范围的深远结果。我们进一步注意到，就这些信件和记录中的其他证据强调申请人的专业知识和成功记录而言，这些是Dhanasar第二项要件下的考量因素。4 在根据Dhanasar第一项要件进行分析时，我们侧重于拟议事业本身。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375。由于记录未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar第一项要件所要求的，申请人未能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她是否已确立基础EB-2分类资格以及其余两项Dhanasar要件下资格的剩余问题和论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25; see also Matter of D-L-S-, 28 I&N Dec. at 577 n.10。

III. 结论

申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定申请人未能确立其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量上 otherwise 值得获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。

4 申请人提交的大部分文件在证明拟议事业的国家重要性和重大价值时，侧重于其个人成就和专业知识。需要注意的是，申请人的成就和专业知识（包括关于其益生菌产品）与Dhanasar第二项要件更为相关，该要件“ 将重点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Id. at 889。