AUG172023_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：23791732 日期：2023年8月17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）

申请人是一名护士，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准对所需工作邀请、从而对劳工证的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录既未证明申请人符合EB-2分类的资格，也未证明对该分类工作邀请要求的豁免符合国家利益。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)。我们对本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，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2移民分类的资格，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能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格，申请人随后必须确立对工作邀请要求给予酌情豁免符合“ 国家利益 ”的资格。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

利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，如果申请人证明以下各项，USCIS可酌情1批准国家利益豁免：

- 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其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定，申请人既未证明其为高级学位专业人士，也未证明其为具有特殊能力的个人，因此未证明其符合EB-2分类的资格。审理主任进一步认定，申请人未证明其符合Dhanasar分析框架三项必要要件中任何一项的资格，因此未证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。我们对申请人的EB-2资格问题予以保留，并在下文讨论其是否已根据Dhanasar框架确立资格。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 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。虽然我们未逐一讨论每份证据，但我们已经审查并考虑了每一份证据。

关于拟议事业，申请人在其初始申请中表示，她打算担任重症监护护士，以“ 计划、指导、协调和提供日常患者护理及持续治疗 ”。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份新的“ 确定性声明 ”，其中她表示打算设立一家名为_____的公司并担任其首席执行官（CEO），该公司将“ 专注于提供专业医疗保健服务和医疗器械的组合，将患者与市场上可获得的最佳资源和服务相连接 ”。RFE回应中还包括该企业的商业计划书。

在分析Dhanasar框架第一要件时，审理主任认定，申请人已证明其作为重症监护护士的拟议事业具有实质价值，但未证明其国家重要性。审理主任认定，申请人在回应RFE时提交的设立医疗保健公司的计划构成对拟议事业的实质性变更，因此不予考虑。审理主任进一步指出，该公司的商业计划和注册成立文件均晚于申请提交日期，因此认定它们无助于证明申请提交时的资格。在考虑申请人最初陈述的拟议事业——即担任重症监护护士——时，审理主任认定，申请人未证明其作为护士的就业将产生超出其患者和雇主范围的广泛影响。最后，审理主任指出，尽管申请人提交了关于美国护士短缺及护理职业重要性的文章和行业信息，但该证据涉及事业的实质价值（审理主任已同意该点已确立），并不能证明其预期潜在影响。

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

在上诉中，申请人概括性地主张，审理主任不当适用了高于优势证据标准的证明标准，错误适用法律，且未对记录中的证据给予“应有考虑”。然而，申请人未就记录具体支持这些主张，也未指出审理主任如何适用了更高标准。申请人仅凭无支持的主张，不足以确立审理主任决定存在错误，也不足以满足其证明符合国家利益豁免资格的举证责任。具体就拟议事业的全国重要性而言，申请人在上诉中主要主张并论述以下内容以确立该要求：其工作经历、美国护士短缺，以及护理是医疗保健职业这一事实。申请人还重复了在回复补证通知时提出的主张，即其拟设立的公司J I将在第五年之前通过创造38个新工作岗位和支付4.8百万美元薪资产生重大积极经济影响。她在上诉中主张，这也确立了该事业的全国重要性。

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从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“[非公民]拟从事的具体事业”的潜在预期影响。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在某一特定领域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重大积极经济影响的事业，尤其是在经济萧条地区。Id. at 890。

关于申请人在上诉中主张其拟议公司将产生重大积极经济影响，我们注意到，申请人未提出任何论据以推翻甚至回应审理主任的认定，即设立该公司的计划构成对拟议事业的实质性变更。2 申请人同样未在上诉中回应商业计划系在申请提交后制定、商业实体本身亦在申请提交后设立这一事实。3 通常，当上诉人未对不利认定提出上诉时，我们认为该问题已被放弃。见 Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)（指出当提交方未对不利决定中处理的问题提出上诉时，该问题即被放弃）。另见 Sepulveda v. U.S. Att'y Gen., 401 F.3d 1226, 1228 n.2 (11th Cir. 2005), citing United States v. Cunningham, 161 F.3d 1343, 1344 (11th Cir. 1998)。

尽管如此，我们已审查了申请人的商业计划，并得出结论：即使将该企业的设立视为申请人初始拟议事业的一部分，该企业设立也不能证明该事业具有国家重要性。正如申请人所述，商业计划预计该公司将雇用38人，并将于第[数字缺失]年支付约4.8百万美元工资

2 申请人不得为使其有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Assoc. Comm'r 1998)。如对初始批准请求作出重大、实质性变更，申请人必须提交新的申请，而非寻求批准一项缺乏记录中原始证据支持的申请。见同上第176页。
3 申请人必须在提交申请时即确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(12)。如受益人在提交时初始不符合资格，后依据新的事实情况而变得符合资格，则该签证申请不得获批。见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。

五。然而，该计划对其假设的费用、预计收入或人员配置需求并未提供可信的方法论。由于商业计划中的假设缺乏明确依据，我们无法评估该计划所述关于创造就业和支付工资的预测是否可信。此外，即使我们假设所述预测可信，申请人亦未确立在五年内创造38个就业岗位将产生与国家级重要性相称的实质性积极经济影响。

其次，申请人在上诉中强调其在护理方面的经验和专长，以确立该事业的全国重要性。然而，关于申请人教育、技能和专长（包括工作经验）的证据，通常涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件"将焦点从拟议事业转移到[非公民]"以及她是否处于有利地位以推进该事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题在于，申请人具体拟议的事业——无论是受雇担任护士还是经营健康诊所——是否具有Matter of Dhanasar第一项要件下的全国重要性。申请人工作经验的证据并未详述申请人具体拟议的事业，亦未支持其全国重要性。

同样，申请人强调美国护士的"紧迫短缺"以及改善美国医疗保健的重要性，亦属不当。在确定拟议事业是否具有全国重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估全国重要性，我们关注"[非公民]拟从事的具体事业"的潜在预期影响。见同上第889页。记录中并无证据支持以下结论：申请人的拟议事业将在与全国重要性相称的规模上减轻美国护士短缺或增加医疗保健的可及性。

最后，申请人在上诉中主张，Matter of Dhanasar的措辞允许以区域为重点的事业仍可确立全国重要性，且我们应"避免过度强调"拟议事业的"地理广度"。申请人正确地指出，Matter of Dhanasar引入的分析框架旨在减少对事业地理影响的关注。见同上第887页。然而，申请人并未主张审理主任就申请人拟议事业的区域重点作出了任何具体的法律或事实错误。审理主任并非依据该事业缺乏地理广度而认定其缺乏全国重要性。相反，审理主任认定申请人未提供充分的信息和证据以确立拟议事业将对其领域产生更广泛的影响，或该事业将带来实质性积极经济效应。经重新审查，我们同意。

申请人在上诉中的主要主张是，审理主任适用了高于优势证据标准的证明标准，且该职业的性质及其多年经验确立了拟议事业的全国重要性。为支持该主张，她 largely 重述了已在RFE答复中提出的论点。我们已全面审查记录中的证据，并认定：尽管申请人主张其拟议事业具有全国重要性，但她提供的佐证证据或解释甚少以支持这些主张。虽然申请人提供了大量证据，但所寻求福利的资格并非

仅由证据数量决定，还取决于质量。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376（引用 Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 80 (Comm'r 1989)）。因此，我们认定申请人未确立其拟议事业的全国重要性。

综上，申请人未确立其拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的全国重要性；因此，她不符合国家利益豁免的资格。我们认可申请人在上诉中关于Dhanasar第二项和第三项要件的论点，但鉴于已认定证据未能确立申请人在第一项要件（全国重要性）下的资格，我们在此不再处理这些论点。我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件，以及申请人是否已确立EB-2分类资格的意见。见 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"）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7（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）。

III. 结论

申请人未确立其满足Dhanasar框架关于全国重要性的第一项要件。因此，我们认定申请人未确立其符合资格，或经自由裁量后本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。