AUG212024_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：33102891 日期：2024年8月21日

对内布拉斯加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）

申请人是一名临床护理专家，寻求作为持有高级学位的专业人士获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了申请，认定尽管申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，但她未能证明豁免所需职位offer、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重新审查。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职位offer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。虽然法规和相关条例均未定义“ 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] 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；

[1] 参见 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）。

- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格。因此，上诉中待裁定的剩余问题是申请人是否已证明豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

根据申请人在初始提交时提供的陈述，她是一名“专注的护理专业人员，拥有10年经验，在支持性环境中为需要身心福祉护理的个人提供富有同情心的患者护理。”她打算“继续运用[她的]专业知识和知识”，并“通过发展和扩展[她]自己的业务”在加利福尼亚州开展。她的公司是一家家庭健康服务公司，将提供家庭护理注册护士服务、家庭护理持照职业护士和执业护士服务，以及家庭护理认证护理助理。通过她的业务，她打算帮助弥合“社区对居家治疗的需求与实际提供健康服务之间”的护理健康服务差距。申请人表示，她公司的主要目标市场将是美国小企业管理局指定的加利福尼亚州HUB（历史上未充分利用商业）区。她的目标是“在这些服务不足的地区为美国工人创造就业机会”，并“扩大他们在医疗保健领域的职业可能性”，这将“改善美国公民的工资和工作条件，并促进这些当地社区的投資和经济发展。”申请人提交了表示有兴趣与其公司合作的个人的信件、商业计划书、推荐信以及行业文章和报告，以支持其资格。

审理主任部分认定申请人的初始提交未能证明拟议事业的国家重要性，并发出了补充证据请求。作为回应，申请人提供了额外的行业文章和报告，并提及先前提交的文件。她主张，记录证明她计划在美国继续其作为临床护理专家/企业家的职业生涯是“一个具有国家重要性的领域，因为它对国家事务产生连锁效应，例如护理专业人员的紧迫短缺，这正在威胁美国医疗保健系统的功能以及美国人的健康与福祉。”

在驳回申请时，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但记录中缺乏充分证据证明申请人的

事业在国家层面上的重要性。审理主任指出，虽然提交的证据强调了护理领域的重要性及其与美国利益的相关性，但记录并未证明申请人事业的潜在预期影响将超出其未来公司、患者和商业伙伴关系，并具有国家影响。此外，审理主任认定，证据未能确立申请人的事业具有雇用美国工人的重大潜力，或为美国提供其他实质积极经济影响。申请人未能表明其拟议事业对区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质积极经济影响 ”水平。Id. at 890。关于申请人主张其拟议事业部分因美国护理短缺而满足国家重要性要件，审理主任指出，特定领域的短缺并不使拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地要求了比优势证据更严格的证明标准，施加了新颖的实质性和证据性要求，且未能充分考虑提交的文件。申请人重申其专业经验，并主张提交的证据证明其拟议事业具有国家重要性。

关于此事项的证明标准，申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。换言之，申请人必须表明其主张“ 更可能而非不可能 ”或“ 很可能 ”为真。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑其质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任全面分析了申请人的文件并权衡证据，以评估她是否以优势证据证明其满足Dhanasar框架的第一项要件。

经审查，记录支持审理主任的认定，即申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、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 ”。参见Dhanasar, Id. at 889。通常，本办公室查看记录申请人工作“ 潜在预期影响 ”的证据。申请人提交了论述护理专业、家庭健康护理和创业举措重要性以及这些活动对美国经济和社会影响的文件。她还提供了描述其专业经验和成就的推荐信。然而，申请人的技能、专业知识和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民 ”。Id. at 890。此处的问题是，她拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。此外，文章和报告未能确立申请人的具体事业具有国家影响、雇用美国工人的重大潜力，或为美国提供其他实质积极经济影响。

我们在Dhanasar案中指出，“ 我们寻求更广泛的影响 ”，并且“ 例如，一项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，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。尽管申请人讨论了提供优质家庭医疗保健的价值和重要性，

Dhanasar要求我们关注“外国人拟从事的具体事业”，而非该个人将工作的领域、行业或职业的重要性。同上，第889页。

此外，申请人未能证明其公司的运营将在与国家重要性相称的水平上为加利福尼亚州、该地区或更广泛的美国经济带来实质性经济利益，也未能证明其公司的活动将在地区或全国范围内对创造就业和经济增长产生实质性影响。申请人的商业计划预计，其公司在运营的前五年将拥有68名员工、20.4百万美元的收入和19.7百万美元的运营成本。该计划还表明，营运资金和启动资金“由[申请人]向公司投入的股权、私人资金[，]加上净利润的再投资所覆盖”，并且190,000美元的初始资本投资将由申请人的“其职业生涯中积攒的资金以及”另外两名个人投资者的资金构成。经审查，记录未能充分显示该公司将如何支付工资和其他运营费用，且商业计划缺乏充分证据表明有足够的投资资金，无论是来自申请人还是其他实体。

我们注意到，记录中包含商业计划中提及的作为投资者将提供私人资金作为公司初始营运资金一部分的个人的信件。尽管这些信件表明这些个人有兴趣投资申请人的公司，但未具体说明投资金额。此外，记录缺乏潜在投资者承诺资金的证据，也缺乏个人或组织承诺与拟设立公司合作或获取预期服务的合同承诺证据。关于申请人声称她将提供其职业生涯中储蓄的自有资金，支持性文件包括一份巴西银行的一页声明，反映2022年9月和10月的账户总余额。然而，该文件未澄清银行对账单中提及的货币，也未证明这些资金将可用于其拟设立公司的未来资本投资。申请人还提交了一份一页摘要，显示申请人是2022年10月开设的美国银行账户的次级联名所有人，截至2022年11月余额为23,000美元。由于商业计划的缺陷以及缺乏支持财务和就业预测的充分证据，申请人未能证明其公司具有显著潜力实现所述经济影响目标（包括在提及的HUB区域）、雇用美国工人或以其他方式提供重大积极经济影响。

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，作为自由裁量事项，她未能证明符合国家利益豁免的资格。因此，对她在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格进行进一步分析将无实际意义。参见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认定）；另参见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）。

裁定：上诉被驳回。