DEC062023_03B5203 · 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：29023686 日期：2023年12月6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）

申请人是一家临终关怀机构，为受益人——一名医疗管理专家——寻求第二优先移民分类，理由是其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EB-2分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。1《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否决了该申请，并驳回了随后的动议，认定申请人未能证明受益人符合豁免所要求的工作邀请、从而豁免劳工证的资格，且该豁免将符合国家利益。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。Matter of Christo'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，申请人必须证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，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人员。该法第203(b)(2)(B)(i)条。此外，申请人必须证明在“国家利益”方面对工作要求进行自由裁量豁免的合理性。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2，在符合以下条件时授予国家利益豁免：

1 如书面论证意见所述，受益人的配偶于2017年购买了申请人。在受益人的配偶从申请人撤资后，受益人的婆婆目前拥有并经营申请人。
2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

- 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，能够推进其拟议事业，以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

关于国家利益豁免，第一项要件涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在初次提交时，申请人的附函称：

……[E]即便是最好的临终关怀服务提供者有时也无法确定实际死因，因为许多临终关怀接受者更多是因认证医师将患者转介至临终关怀的特定医疗状况。相当一部分少数患者（12%-15%）存活6个月或更长时间。对这一人群以及这些患者与病情更急剧恶化者有何不同，所知甚少。也不清楚临终关怀机构是否能够准确预测哪些患者可能存活超过6个月。如果临终关怀服务提供者能够检测这些附加状况如何影响患者，将提升生活质量并减轻临终关怀接受者的痛苦。此外，现有的临终关怀服务提供者，尤其是小型机构，对其资源和人员缺乏有效管理……这项事业既具有重大价值又具有国家重要性，因为一套特定的员工和程序管理系统可被不同服务提供者使用，将使申请人扩大其服务范围和质量，从而减轻许多人的痛苦，并在良好比例上延长生命。

在回应审理主任的证据要求时，申请人提供了受益人的一份陈述，其中表示：

我在临终关怀机构的工作基础上，设定了研究患者主要心身疾病群体的任务，随后开发心理矫正方法，旨在减少疾病的发展和进展，并为每一类与患者接触的工作人员、每一种心身疾病制定详细指南。本研究结果的价值在于，方法学成果不仅可在临终关怀机构中使用和实施，也可在任何其他医疗机构中使用和实施，在这些机构中，通过早期识别心身疾病，将有可能最有效地预防疾病发展，直至完全康复，并因此降低医疗保健领域的经济成本，因为心身疾病需要系统性诊断程序、医疗专家监督和药物治疗。

我的主要目标是利用我的研究成果提出一项国家计划，以提高临终关怀患者的寿命和生活质量。通过这样做，我们希望鼓励个人活下去，而不是屈服于不良预后。此类计划的制定和遵循可以超越临终关怀，进入医院、专业护理机构和社区项目。一种整体的、

而非生物力学的医疗保健方法已在全球研究中被证明可降低个人和政府财政成本。我相信，这样的计划不仅将在医疗上有益，而且在国家层面上也将在财政上有益。

在临终关怀机构工作基础上发现的另一个问题是，临终关怀工作人员的工作具有流动性——临终关怀患者往往居住在城市的不同地区。个人工作日程规划问题和医务人员时间限制导致员工与患者相处的时间受限，从而造成关注时间不足。为避免上述问题，我开发了一个旨在规划和优化临终关怀工作人员工作的程序。

审理主任认定申请人证明了拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。在动议中，申请人主张：

[受]益人的事业，即她在[申]请人机构开始的事业，是推进其关于临终关怀环境中身心触发因素的研究，并进一步为姑息治疗组织的工作人员制定实用指导，说明如何应对这些触发因素，以帮助临终关怀患者应对并改善与这些触发因素相关的状况。

在上诉中，申请人坚持受益人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从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注“ 外籍国民拟从事的特定事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管申请人提交了关于临终关怀事实和数据的证据，但申请人必须证明受益人特定拟议事业的国家重要性，而不是临终关怀及相关护理的重要性。3 在 Dhanasar 中，我们指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，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具有国家甚至全球影响。 ”Id. 我们还指出，“ 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，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。我们注意到申请人还提供了关于临终关怀人员短缺的证据。然而，根据 Dhanasar 框架，职业短缺并不使拟议事业具有国家重要性。事实上，此类合格工人短缺正是美国劳工部通过劳工证程序直接处理的。

此外，为评估拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录工作“ 潜在预期影响 ”的证据。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管受益人的陈述简要讨论了其“ 提出一项国家计划的研究 ”，但申请人未表明受益人打算如何传播其研究结果和拟议计划，例如通过在其领域内的演示或出版，以显示更广泛的影响。记录中没有受益人出版计划的证据，

3 申请人的论点和证据涉及拟议事业的实质价值方面，而非国家重要性部分。

展示或分发其在该领域的工作成果，也没有证据反映其有意在医疗保健行业广泛分享其未来工作。4 相反，申请人提供了若干特定个人的信件，表明他们正在自己的机构中试验或应用受益人的概念。5 因此，申请人未能证明受益人的拟议事业将如何对该领域产生重大影响并达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到国家重要性水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。同上，第893页。同样，记录也未通过支持性文件显示受益人的项目概念如何能够充分超越被介绍接触受益人研究的特定医生的有限患者群体，从而以与国家重要性相称的水平对行业或美国经济产生更广泛的影响。

此外，申请人还主张其提交了Dr. H-A-N-的专家意见信，该信认定拟议事业具有国家重要性。然而，该信也未说明受益人的工作将如何在该领域分发或传播，以确立受益人工作的更广泛影响。而且，该信未解释受益人的研究将如何在该领域产生更广泛的影响。相反，该信就临终关怀、姑息治疗及相关治疗作出了关于国家或全球影响、雇用美国工人的重大潜力或其他实质性积极经济效应以及增进社会福利的模糊、笼统陈述，而未具体解释受益人的特定事业将如何影响上述任何领域。例如，该信声称受益人的“ 在临终关怀和姑息治疗领域的拟议事业与多项政府项目和倡议直接相关，这进一步说明了其在美国的存在和工作的重要性。 ”尽管该信随后列举了Medicare、美国卫生与公众服务部、联邦医疗保险和医疗补助服务中心、美国国立卫生研究院以及拟议法案，但该信未阐明受益人的具体工作将如何影响上述任何政府机构、项目或倡议。在没有具体、详细信息的情况下，该信未能确立受益人拟议事业的国家重要性。

最后，基于上述关于Dr. H-A-N-信件的理由，申请人也未能证明受益人的拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或为我们的国家带来其他实质性积极经济效应。在没有关于受益人未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的可靠证据的情况下，记录未显示受益人的研究或项目所产生的对美国区域或国家经济的任何益处将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济效应 ”水平，26 I&N Dec. 第890页。

由于记录中的文件未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性，申请人未能证明受益人符合国家利益豁免的资格。对其

4 尽管在Dhanasar框架的第二项要件下更为适用，但记录中没有任何关于受益人发表、展示或分发其研究或工作经验的证据。受益人的简历未列出任何学术文章发表、会议报告或其他专业分发。
5 没有任何信件表明他们是如何得知申请人的研究、技术或拟议项目的。

在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格进行进一步分析，因此将没有实际意义。6

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明受益人符合资格，或未能以自由裁量方式证明其值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

6 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“ 纯咨询性认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能另行履行其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。