DEC192024_07B5203 · 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：35387275 日期：2024年12月19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）

申请人是一名血液透析护士，寻求就业类第二优先（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，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免。参见《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，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免资格。现根据8 C.F.R. § 103.3，该事项提交至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签证分类资格，申请人必须证明其在科学、艺术或商业领域属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)条。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

如果申请人证明符合基础EB-2分类资格，则必须进一步证明其值得对工作要求给予“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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）可酌情决定，[1] 在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

- 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，豁免工作要求将有利于美国。

同上。
二、分析

审理主任认定申请人符合EB-2移民分类资格，作为持有高级学位的专业人士，但未能证明其符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。基于下述理由，本办公室同意申请人未能证明所请求的国家利益豁免资格，并驳回上诉。

A. 国家利益豁免

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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。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的前瞻性影响。同上。

记录显示，申请人打算经营一家移动健康公司， ~I----~
I I 通过移动医疗中心提供肾脏透析治疗及相关服务。
认识到美国肾脏透析治疗的高需求以及移动医疗中心的优势，申请人打算与包括医院、保险公司和健康中心在内的关键医疗实体合作，提供移动透析服务。据申请人称，通过作为移动诊所运营并降低管理费用，她将能够以较低成本向原本无法前往医疗诊所的患者（包括农村地区的患者）提供透析服务。

为支持该事业，记录中包含两份事业计划，概述了申请人打算提供的服务。在其初始计划中，申请人表示，除居家透析服务外，公司还将提供透析前患者教育；营养咨询和规划；药物管理和支持；远程监测和远程医疗服务；就诊交通服务；以及定制护理计划。申请人表示，通过其移动诊所，她“ 旨在通过提供高质量、可及且便捷的移动透析服务来革新肾脏护理。 ”此外，申请人声称其公司打算将利润投资于研究、技术和资源，以改善其服务并扩大其覆盖范围。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份修订后的事业计划，该计划与其第一份计划基本相似；然而，申请人删除了

[1] 参见 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上诉法院一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

讨论其公司计划提供的额外服务的部分，并主要聚焦于移动透析及相关服务。然而值得注意的是，申请人并未提及这一变更。[2]

除两份事业计划外，申请人还提交了一封专家意见书、若干讨论美国肾脏疾病患病率及居家透析使用统计数据的行业文章和报告、讨论移动医疗保健增长的文章，以及讨论农村与城市透析中心差距的文章。此外，她还提供了投资者对其公司感兴趣的证据。[3]

审理主任认定，记录未能证明申请人事业的国家重要性，因为她未能表明其事业将产生超出对其潜在患者和其打算服务的个人之影响的更广泛影响。此外，审理主任认定，记录未能证明申请人的事业将产生实质性的积极经济效应，或以其他方式广泛增进社会福利。

在上诉中，申请人概括主张审理主任错误地认定申请人未能证明其事业的国家重要性，并主张审理主任未能适当考虑记录中的证据，且在评估申请人的国家利益豁免资格时适用了更高的标准。具体而言，申请人声称审理主任仅简要强调了证据，除对其就业预测的讨论外，未对其事业计划提供充分讨论。她主张记录中的证据证明其公司及其打算提供的服务“直接影响治疗肾脏疾病和推进移动医疗中心的国家目标”。

本程序的证明标准为优势证据，即申请人必须证明其所主张的事项“更有可能”或“很可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。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，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。经对记录进行重新审查，本办公室同意审理主任对证据的评估，并认定该证据未能以优势证据证明申请人的拟议事业具有Dhanasar框架所设想的国家重要性。

值得注意的是，在向审理主任和在上诉中讨论其事业的国家重要性时，申请人主要聚焦于肾脏透析的重要性以及向原本无法前往固定中心（尤其是农村地区）的患者提供移动透析的必要性。然而，尽管本办公室同意记录中的证据证明了肾脏疾病在美国的患病率以及增加农村患者获得透析机会的重要性，但这证明了其事业的实质价值，却未能证明其国家重要性。

[2] 本办公室还注意到，申请人的初始事业计划还提供了与其事业性质相关的相互矛盾的信息。例如，在讨论其事业的经济影响时，该计划称“通过提供预算、财务规划和投资策略方面的指导，[申请人]可以帮助企业成长并创造就业机会。”然而，申请人在记录中并未以其他方式表明其有意提供财务规划服务。

[3] 尽管本办公室未逐一讨论记录中包含的每一项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

在Dhanasar案中，我们指出，在确定国家重要性时，相关问题并非申请人可能从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外籍人士拟从事的具体事业”。Dhanasar案第889页。因此，我们“寻找更广泛的影响”，并指出“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。我们还指出，“一项事业如果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，则很可能被理解为具有国家重要性。”同上第890页。

在此，尽管申请人在上诉中声称其公司将“直接影响治疗肾病和推进移动医疗中心的国家目标”，但她并未证明其公司对这些广泛国家倡议可能产生的任何预期影响如何达到Dhanasar案所设想的国家重要性水平。例如，她未解释她打算向患者提供的移动透析服务将如何以与国家重要性相称的水平影响该行业，或如她在上诉中所声称的那样以有意义的方式扩大移动医疗中心的覆盖范围。尽管申请人的陈述反映了其有意为未来患者和客户提供有价值的服务，但她未提供充分信息和证据证明其拟从事事业的预期影响达到国家重要性水平。未指明该领域具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。参见1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。正如Dhanasar案中申请人提议的教学活动未被证明对STEM教育领域具有更广泛影响一样，仅使申请人患者受益的活动，如她事业计划中概述的服务，也不会在该领域产生更广泛的影响。参见Dhanasar案第893页。

此外，申请人未证明其拟从事事业具有雇用美国工人的重大潜力，或具有Dhanasar案所设想的其他重大积极经济影响。同上第890页。尽管任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但申请人未证明其公司及其运营直接产生的经济活动如何达到Dhanasar案所设想的国家重要性水平。同样，虽然我们认可申请人关于她打算在小企业管理局指定为HUBZone的区域经营业务的陈述，但她未解释她在这些指定的欠充分利用商业区预期雇用美国工人将如何产生与国家重要性相称的重大积极经济影响。同上。

此外，我们注意到记录中包含有关申请人就业和财务预测的不一致信息。最初，申请人表示，到运营第五年，她预计年收入为1,811,150美元，同时雇用19名担任各种职务的人员，包括透析护士、透析技术员、移动单元操作员、护士教育者、营养师、药剂师和IT专家。随后，在其修订后的拟从事事业计划中，申请人表示，到运营第五年，她预计收入为2,250,000美元，并打算雇用溶血透析护士、客户主管、营销专家和运营经理，但未说明这些职位总共将有多少员工。申请人未回应这些变化，且两份事业计划均未充分解释这些就业预测的依据。而且，除了提供其服务的预期成本外，事业

计划也未解释这些财务预测的依据。然而，即使该事业的收入和创造就业预测得到充分解释和支持，它们也不能证明其公司将在达到Dhanasar案所设想的国家重要性水平上运营，申请人也未解释其拟议的就业人数和收入将如何影响其公司预期运营领域。

我们还审查了记录中的专家意见信，并认定其在证明申请人拟从事事业的国家重要性方面几乎没有证明价值。J-L-博士在信中称申请人的公司是“ 高度相关且及时的一项倡议 ”，并将对该领域产生更广泛的影响，但他们未提供具体例子说明申请人将向其患者提供的各项服务将如何有意义地影响该领域，或以与国家重要性相称的水平产生广泛影响。如前所述，虽然我们认识到移动医疗保健日益重要及其可为透析患者带来的益处，但专家意见并未证明该事业将在更广泛层面上有意义地影响这些倡议。USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为专家证词提交的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责对非公民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。同上，另见Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证词不同的权重）。

基于上述所有理由，证据未能证明拟从事事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性。

B. 作为高级学位专业人士的 underlying 分类资格

尽管由于申请人未满足Dhanasar框架的第一项要件，上诉必须被驳回，但在对记录进行重新审查后，我们还将撤销审理主任关于申请人有资格作为高级学位专业人士获得EB-2移民分类的裁定。

如前所述，“ 高级学位 ”的法规定义相关部分规定：

美国学士学位或外国同等学位，随后在专业领域具有至少五年逐步提升的经验，应被视为等同于硕士学位。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（着重号为原文所加）。

为证明五年的学士后经验，申请人必须提供“ 现任或前任雇主的信件形式的证据，表明[申请人]在专业领域具有至少五年逐步提升的学士后经验。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。信件还必须包括“ 对[申请人]所履行职责的具体描述。 ”8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。

在进入美国之前，申请人于2022年6月在土耳其[l已隐去]获得护理学lisans derecesini（学士学位）。记录中还包含申请人前雇主的信件，证明其截至2019年的经验。然而，值得注意的是，记录中的信件除确认申请人在各组织中的职位名称外，并未包含“ 所履行职责的描述 ”。参见8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。尽管如此，即使确认申请人就业的证据符合法规要求，记录中记录的经验均未发生在其2022年完成学士学位之后。因此，记录未能证明她在该专业领域获得了五年逐步提升的学士后经验，她也未能证明她是持有高级学位的专业人士成员。

由于解决有关申请人根据Dhanasar分析框架第一项要件申请国家利益豁免资格的问题对本上诉具有决定性，我们将保留对申请人作为特殊能力个人申请EB-2移民分类资格的审议，以及其根据Dhanasar第二和第三项要件所主张的资格。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（裁定机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）。

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，我们认定她未能证明其有资格或另行在自由裁量权下值得获得国家利益豁免，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。