DEC262023_02B5203 · 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：28788228 日期：2023年12月26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）

申请人是一名医疗健康服务经理，拟创办自己的家庭医疗护理公司，寻求以特殊能力个人的身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。见《移民与国籍法》（本法）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，认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性，且总体而言，豁免工作邀请要求不符合美国利益。本事项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)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

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 underlying EB-2 移民分类的资格，即作为高等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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

然而，满足六类中的至少三类本身并不足以确立特殊能力分类的资格。2 如果申请人满足确立特殊能力的六类中的至少三类，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定整体证据是否表明其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得以“ 国家利益 ”为由行使自由裁量权豁免工作邀请要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“ 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，美国公民及移民服务局（USCIS）可以作为自由裁量事项3，在申请人证明以下各项时批准国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

A. EB-2 分类：特殊能力

审理主任未讨论申请人是否符合高等学位的标准，但认定她确实符合特殊能力的标准。为确立特殊能力，申请人必须满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下六项标准中的至少三项，然后依据8 C.F.R. § 204.5(k)(2)确立在该领域显著高于通常所遇水平的专业程度。审理主任认定申请人已确立以下三项标准：她拥有学位，她拥有行医执照，以及她在该职业中拥有10年全职经验。本办公室同意审理主任关于记录显示她拥有学位且在巴西获得执业执照的认定；然而，本办公室认定申请人未能证明在该职业中拥有10年全职经验，因为记录中包含不一致的就业日期。

在初次提交时，申请人提交了证明其工作经验的证据。其中包括她的简历、过去和现任雇主的信函以及一份专家意见书。申请人的简历连同其雇主的信函列明其第一份工作始于2012年9月25日，在[已隐去]处工作。由于她的申请于2022年5月6日提交，这证明其在该职业中约有9年7个月的经验。此外，专家意见书也指出申请人是一位“ 拥有九年经验的专业人士 ”。这少于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)所要求的10年全职职业经验。

2 美国公民及移民服务局（USCIS）此前已确认这一两步审理方法在特殊能力外国人情形下的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 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本质上属于自由裁量性质）。

审理主任随后发出了补件通知（RFE），要求提供额外文件以满足特殊能力标准，其中之一是“ [以]现任或前任雇主信函形式提供的证据，表明该外国人在其被寻求的职业中拥有至少十年全职经验。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。回应补件通知时提交的证据包括一份修订后的简历和雇主信函，现显示在[已隐去]处的初始起始日期不同，为2012年3月。然而，申请人不得对已提交的申请作出实质性变更，以使有缺陷的申请符合USCIS要求。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Assoc. Comm'r 1998)。更改其就业起始日期是为使有缺陷的申请符合USCIS要求以满足10年要求而作出的实质性变更。本办公室将使用原始事实评估该申请，这意味着申请人不满足特殊能力分析中的该项标准。

本办公室同意审理主任的认定，即记录中的证据不满足其余三项标准，即申请人曾获得表明特殊能力的高薪、专业协会会员资格，或对行业或领域的成就和重大贡献获得认可。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)。因此，本办公室认定她未满足特殊能力认定所需的六项标准中的三项。然而，由于记录未能以优势证据证明申请人作为自由裁量事项有资格获得国家利益豁免，本办公室将保留关于申请人EB-2分类资格的问题，包括她是否符合高等学位专业人士资格。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“ 纯粹咨询性认定 ”）；另见 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）。

B. 国家利益豁免

Dhanasar 分析框架的第一项要件，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。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。

1. 实质价值

审理主任的决定认定申请人的拟议事业，即在家庭医疗护理领域开办企业，符合实质价值的认定。本办公室同意。

申请人提供了一份商业计划书，其中她拟作为医疗健康服务经理开办并经营一家家庭医疗护理公司，为客户提供陪伴护理、个人护理和姑息护理。申请人的商业计划书包括一份战略市场分析，表明对这些服务的需求不断增长，该拟议事业具有产生积极经济影响的潜力，且申请人将分享其医疗经验和知识。本办公室认定记录证明拟议事业具有实质价值。

2. 国家重要性

在分析拟议事业的潜在预期影响时，审理主任的决定认定申请人不满足国家重要性的要求。本办公室同意。

对于国家重要性的认定，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻找该具体拟议事业的“ 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内具有国家甚至全球影响。 ”同上。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，例如，特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，并重新提交了她的商业计划、简历和专家意见信。申请人最初的计划是在前五年内通过特许经营网络将其拟议事业扩展至整个佛罗里达州。在其上诉书面论证意见中，申请人强调 Dhanasar 分析，即拟议事业应在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。随后她表示，她的新计划是在前五年内在全美国范围内进行特许经营。然而，申请人必须在提交申请时即确立获得该利益的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。如上所述，这是对最初拟议事业的重大变更，我们将按最初提交的拟议事业进行评估。Matter of Izummi，22 I&N Dec. 第176页。

申请人提供了关于家庭医疗保健和小企业一般领域的国家重要性、其经济影响、对地方经济的影响、税收征收以及其拟议事业能够直接和间接提供的就业机会的统计数据和信息。然而，关于行业或职业一般重要性的证据并不满足国家重要性标准。虽然其中一些信息对满足我们上文讨论的实质价值分析具有证明力，但此类证据并未确立申请人作为其自有家庭医疗服务公司的医疗健康服务经理的具体拟议事业如何影响更广泛领域，或以其他方式确立其国家重要性。

申请人称，她的公司有潜力通过最初直接雇用10名员工来雇用美国工人，到第5年她计划间接雇用多达114人。申请人提供的信息显示，这是医疗保健和社会援助领域间接创造的平均就业岗位数量，但并未显示申请人的具体事业将如何实现这一目标。此外，记录并未确立申请人的具体事业将如何影响区域或国家经济，以达到 Dhanasar 所意图的超出申请人公司及其客户范围的“ 重大积极经济影响 ”水平。Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。申请人讨论了家庭医疗保健和小企业整体如何能够产生重大和积极的经济影响，但并未确立她的具体事业将如何做到这一点。

此外，记录并未显示申请人的拟议事业如何能够在“某一特定领域内具有国家甚至全球影响”。同上，第889页。她的商业计划描述了其拟议事业将提供的服务类型。她将在客户家中提供个人护理、陪伴护理和姑息护理。在此，申请人未提供充分的书面证据证明其拟议事业将更广泛地影响家庭医疗保健行业，而非仅惠及其拟直接服务的对象。我们认定，申请人未证明其拟议事业将充分超出其潜在客户范围，以与国家重要性相称的水平影响家庭护理医疗领域。在没有关于更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人的拟议事业不满足 Dhanasar 框架第一项要件中的国家重要性要素。

申请人提供了一封来自[已隐去]助理教授的专家意见信，该教授任职于[已隐去]。在论述 Dhanasar 框架第一项要件时，该作者同样讨论了医疗保健行业的一般重要性、其对经济的贡献以及其如何增进社会福利，但并未显示申请人的具体事业将如何在其贡献中超出其公司及客户范围。该专家意见信还称，拟议事业将通过创造就业和税收为国家经济作出贡献。然而，与申请人的书面论证意见和商业计划一样，没有额外证据显示这将如何实现，或它可能具有国家影响。

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证据中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 最终负责就外国国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）（讨论专家证词可能因相关性、可靠性和整体证明价值而被赋予的不同权重）。在此，专家意见信的大部分内容对于申请人拟议事业的国家重要性缺乏证明价值。

最后，申请人在其书面论证意见末尾提到，审理主任还认定她不满足 Dhanasar 的第三项要件，且审理主任在补证通知（RFE）中未就第三项或第二项要件要求补充证据。尽管 8 C.F.R. § 103.2(b)(8)(iii) 赋予 USCIS 发出补证通知的自由裁量权，但《移民与国籍法》和法规均未强制我们这样做。此外，审理主任发出了补证通知，且该决定就申请中的缺陷提供了充分通知，但申请人仍未提交充分文件以确立国家利益豁免的资格。

虽然我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了全部记录。由于拟议事业不满足国家重要性标准，申请人的拟议工作不满足 Dhanasar 框架的第一项要件。因此，申请人未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 Dhanasar 框架下资格的其余论点。见 Bagamasbad，429 U.S. 第25页；另见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 第526页 n.7。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架的第一项要件，即其拟议事业具有国家重要性，我们认定申请人未作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。