# FEB142024_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：29834195 日期：2024年2月14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）

申请人寻求就业第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊才能的个人，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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，认定申请人不符合EB-2分类资格，且未能证明豁免所要求的工作邀请（进而豁免劳工证）将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。

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予以重新审查（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才能的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。此外，申请人必须证明其值得行使自由裁量权，豁免“ 符合国家利益 ”的工作要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“ 国家利益 ”一词，但 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）可作为自由裁量事项 [1]，在申请人证明以下各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，能够推进其拟议事业；以及

1 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）。

• 权衡之下，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。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人表示她计划“ 在佛罗里达州[已隐去]的患者/客户家中，通过雇佣服务开展家庭医疗护理和身体支持业务。 ”她声称其公司“ 将最初服务于以下细分市场：患者的一般护理和随访、个人护理以及身体支持服务。 ”申请人进一步表示：“ 我希望能够扩展到整个佛罗里达州，主要通过特许经营网络 …… ”

此外，申请人提交了其拟设公司的商业计划书。该商业计划书包括行业和市场分析、关于其公司及其服务的信息、财务预测和预估、营销策略、对申请人工作经验的讨论以及公司人员描述。关于未来全职人员配置，申请人的商业计划书预计其公司将雇用14名人员，但她未详细说明这些预测，也未提供支持需要这些额外雇员的证据。此外，尽管其计划提供了第一年745,113美元、第二年869,299美元、第三年1,396,432美元、第四年2,288,671美元和第五年4,001,121美元的收入预测，但这些预测缺乏显示其依据的细节或关于如何实现这些预测的解释。

记录中包含关于美国家庭健康助理职位空缺、佛罗里达州就业趋势、与物理治疗相关的健康福利、家庭护理行业、家庭健康服务部门的工资和收入、小企业对美国经济的价值以及美国小企业管理局2024年预算的信息。虽然这些信息有助于表明申请人事业的实质价值，但并未确立其特定拟议事业的国家重要性。在确定国家重要性时，相关问题不是小企业、家庭护理服务或申请人一般职业的价值；相反，本办公室关注的是“ 外籍国民拟从事的特定事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人仍必须确立其特定拟议事业的潜在预期影响。

申请人还提供了来自M-B-、M-H-D-B-、P-G-、A-D-L-、C-S-F-、E-M-A-和F-H-N-的支持信，讨论其物理治疗能力和经验。然而，申请人的教育、技能、知识及其在该领域的先前工作涉及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身上 ”。Id. at 890。此处的问题是，她拟从事的特定事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

此外，申请人提交了来自J-A-（[已隐去]的项目主任）的“ 专家意见书 ”，以支持其国家利益豁免。J-A-主张，

申请人的拟议工作具有国家重要性，因为其物理治疗师这一一般职业和家庭医疗护理行业有助于我国经济、增进社会福利并推进白宫倡议（如“重建更美好计划”）。然而，此处的问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的国家重要性；相反，本办公室关注的是“外籍国民拟从事的特定事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。J-A-博士的来信未包含充分的信息和解释，记录中也没有足够的佐证证据，以表明申请人经营家庭医疗护理和身体支持服务公司的特定拟议工作在其行业中具有更广泛的影响、增进了美国社会福利，或对我国产生了达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

在否决申请的决定中，审理主任认定申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未能证明其事业“具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来重大积极经济影响”。此外，审理主任表示，申请人未能表明其拟议工作“在特定领域或行业内具有国家层面的影响”。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张，由于其行业需求不断增长以及“家庭健康专业人员短缺”，其拟议事业具有国家重要性。本办公室不认同申请人因其领域工人短缺而使其拟议事业具有国家重要性的论点。在此，申请人未能确立其拟议事业将影响或显著缓解所声称的国家短缺。此外，合格工人短缺问题由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

此外，申请人声称其事业“将在美国直接创造14个新就业机会”以及“121.55个间接就业机会”。她还声称其拟议事业提供“供应链和企业潜力”、政府税收来源、向雇员的知识转移以及其他积极经济影响。此外，申请人表示其公司将以“对社会负责和环境可持续的方式”运营。申请人进一步主张其拟议工作将有利于“当地市场和国民经济的繁荣”。然而，申请人未提供证据表明其拟议商业活动将以如此规模运营，以致达到国家重要性水平。在没有提供证据证实此类主张的情况下，仅声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响是不够的。此外，尽管任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但申请人未能证明其特定事业的潜在经济活动将如何在其公司将运营的地区或美国其他地区产生重大积极经济影响。

在确定国家重要性时，我们在Dhanasar案中解释称，我们寻求拟议事业的“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。”Id. at 889。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效应的事业，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。”Id. at 890。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。尽管申请人的陈述反映其意图为其公司客户提供有价值的家庭医疗保健和身体支持服务，但她未提供充分信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定申请人未证明其拟议事业将充分超越其公司及其未来客户群，以与国家重要性相称的水平影响其领域、家庭医疗保健行业、美国经济或美国社会福利。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的显著潜力，或为我国提供其他重大积极经济效应。具体而言，她未证明其公司未来的员工规模和商业活动将为佛罗里达州或美国提供重大经济利益。尽管申请人声称其公司具有增长潜力，但她未提交证据表明其事业对地区或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“重大积极经济效应”水平。Id. at 890。此外，尽管申请人主张其事业“有潜力雇用美国工人”，但她未提供充分证据证明其事业通过就业水平、税收或商业活动为佛罗里达州或美国提供重大经济利益。

基于上述理由，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题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其在Dhanasar所述第二和第三项要件下资格的上诉论点。我们还保留对申请人作为持有高级学位的专业人士或具有特殊才能的个人是否符合underlying EB-2 分类资格的裁定。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决对结果不必要的争议作出认定”）；see also 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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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，我们认定其未证明其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权上应获批准。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。