JAN032024_04B5203 · 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

案由：28962733 日期：2024年1月3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）

申请人是一名在言语治疗和居家医疗保健服务领域的企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该EB-2分类所附工作要求（即劳工证要求）的国家利益豁免。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，认定记录证明申请人符合作为高级学位专业人士的基础分类资格，但她未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此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。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础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士。本法第203(b)(2)(B)(i)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同等外国学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或同等外国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。

如果申请人证明其符合基础分类的资格，则其必须进而证明其应获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

“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）可作为酌情事项2，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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人是持有高级学位的专业人士。3 尚待确定的其余问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

申请人的拟议事业是“创建一种新的初级保健医学概念；它将作为一家居家服务公司运营，为各年龄段患者提供服务和治疗。”申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为医疗保健服务需求增加且医疗保健工作者短缺，尤其是考虑到COVID-19疫情。她打算为有需要的人提供医疗保健服务，同时提供预防性医疗保健服务。该企业提供的服务将包括“全科医生服务、心理服务、物理治疗服务、职业治疗服务、营养服务以及言语语言和病理服务。”起初，申请人本人不计划提供言语病理或治疗服务，而是将担任管理职务，并确保聘用持照专业人员以满足寻求居家医疗保健服务的美国公民的需求。

审理主任认定，尽管申请人证明了其拟议事业的实质价值，但她未能证明其国家重要性。审理主任援引本办公室在Dhanasar中的决定，认定申请人的拟议事业不具有国家重要性，因为证据未能证明该事业将：在其领域内对国家或全球范围产生更广泛的影响；具有雇用美国工人的重大潜力；产生重大的积极经济效应，尤其是在经济萧条地区；或广泛增进社会福利或文化或艺术丰富。

在上诉中，申请人主张审理主任在否决申请时“施加了超出法规规定的新颖实质性和证据性要求”。然而，申请人并未指出审理主任在补件请求和否决决定中对此的具体例子。申请人进一步声称审理主任“在本案中未适用适当的证明标准，而是施加了更严格的标准……对上诉人不利”。除法律另有规定不同标准外，“优势证据”是管辖

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酌情性质）。

3 申请人提供了由World Education Services（WES）于2020年10月编制的学历评估报告，该报告认定其持有美国同等学历，即“来自区域认证机构的学士学位及两年研究生学习”。

移民福利请求的证明标准。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76；另见Matter of Martinez, 21 I&N Dec. 1035, 1036 (BIA 1997)；Matter of Sao Hoo, 11 I&N Dec. 151, 152 (BIA 1965)。因此，“ 优势证据 ”是管辖国家利益豁免申请的证明标准。一般见1 USCIS Policy Manual, E.4(B), https://www.uscis.gov/policymanual（描述行政移民程序中使用的证明标准）。虽然申请人主张其已提供足以证明其国家利益豁免资格的证据，但她未进一步解释或指出审理主任在否决申请时适用了优势证据以外证明标准的具体情形。

作为其拟议事业国家重要性的证据，申请人提交了一份商业计划、两份个人陈述（日期为2021年8月16日和2022年11月23日的“ 确定性陈述 ”）以及行业报告和文章。在其个人陈述中，她概述了在巴西居家护理环境中提供言语治疗服务多年的工作经验。她还解释了其“ 临床领导方面的专业知识 ”将如何“ 有助于提高[其企业]的运营能力 ”。关于申请人依赖其过往工作经验、资历和作为言语语言病理学家和治疗师的过往成就，此类专业知识与我们在Dhanasar框架第二项要件下的分析相关，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍人士 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是申请人是否已以优势证据证明其拟议工作的国家重要性。

在Dhanasar中，本办公室指出“ 我们寻找[拟议事业]的更广泛影响 ”，且“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”同上，第889页。本办公室认定该申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。虽然申请人主张“ 影响……可以超越组织及其客户 ”，因为它“ 有可能通过引入创新方法、技术和商业模式，为居家医疗保健和言语治疗整体的进步作出贡献 ”，但她未充分解释这些创新是什么。申请人未证明其事业的更广泛影响，或证明其工作将更广泛地影响其领域（而非诊所的患者）以证明其国家重要性。尽管本办公室承认，若按所述实施，她的事业可能为其客户带来改善的医疗保健结果，但尚不清楚这将如何在更广泛意义上潜在地影响该领域。基于所有这些理由，她未能记录证明其所拟从事的特定工作提供有助于居家医疗保健或言语治疗进步的原创创新，或对其领域具有更广泛影响。

本办公室也不被申请人关于拟议事业因其领域专业人员短缺而具有国家重要性的论点所说服。首先，申请人未证明其拟议事业将充分影响或显著减少所声称的国家短缺。其次，美国劳工部通过劳工证程序直接处理劳动力短缺问题。因此，医疗保健工作者短缺本身不足以确立其事业的国家重要性。

在其75页的商业计划中，她解释了其拟议的事业，并描述了其事业的国家重要性在于投资、创造就业以及通过工资发放产生的税收贡献

和收入创造。她的商业计划详细说明了其作为公司首席执行官（CEO）的职位以及其丈夫作为所有者/合伙人及行政和财务经理的职位。她的计划指出，作为初始投资，申请人将使用其个人资金中的60,000美元，其余资金将来自公司利润，利润将随时间增长，并最终在运营的前五年内总计达到1,313,910美元。所提供的组织结构图显示了公司的拟议扩张以及与每个职位相关的岗位职责。她拟议的事业打算创造以下职位：CEO/技术总监；行政和财务团队；市场营销和销售团队；医生（全科和专科）；护士；言语治疗师；营养师；物理治疗师；职业治疗师；心理学家；社会工作者；司机；客户服务团队；人力资源团队；以及法务团队。在运营的前五年内，她的目标是自筹资金经营其业务，并雇用美国工人填补空缺。她预计到运营第五年总收入将达到4,869,375美元，同期净收入将达到1,210,836.41美元。此外，她预计其事业将带来45个直接和间接雇用，创造收入并促进当地经济。

然而，申请人未提供任何支持或依据来支撑上述预测。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。她的关于创造就业、增加税收、金融投资以及其事业整体预期经济影响的断言不仅未得到充分支持，而且记录也未显示其事业所产生的对美国地区或国家经济的所谓利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

我们还认可申请人提供的大量报告，这些报告涉及言语治疗的重要性、言语治疗师在医疗保健中的作用、言语治疗师在COVID-19前线如何已经并将继续在吞咽障碍和插管患者方面发挥至关重要的作用，以及儿童及其家庭如何从言语治疗中受益，还有COVID大流行后的医护人员危机，以及那些讨论美国医疗保健和社会援助系统挑战的报告。我们进一步认可所提供的行业报告和文章，这些报告和文章讨论了移民拥有的企业的重要性，因为它们雇用了数百万美国人，以及移民如何为我们的经济做出贡献。然而，这些文章并未讨论申请人具体拟议的事业，也未讨论其事业将如何具有国家重要性或解决这些问题。此外，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性，而是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。

由于记录未充分证明其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar分析框架第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人关于其在Dhanasar分析框架第二和第三项要件下资格的上诉论点。See 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 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

III. 结论

由于记录未证明申请人已满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。