JAN052024_01B5203 · 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

案卷号：28792393 日期：2024年1月5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）

申请人是一名护理和家庭保健领域的企业家，寻求作为高等学位专业人士的第二优先移民分类，以及对此EB-2分类所附工作要求国家利益豁免。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，认定记录未能证明申请人的拟议事业具有国家重要性，并且总体而言，豁免工作要求不符合美国利益。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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查。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基础EB-2签证分类的资格，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人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而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。虽然法规和相關条例均未界定"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）可作为酌情事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

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酌情性质）。

• 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，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

A. EB-2分类

审理主任在其决定中未包含对申请人EB-2分类资格的认定。2 然而，由于记录未能以优势证据证明申请人符合资格或以其他方式作为酌情事项值得国家利益豁免，本办公室将保留对申请人EB-2分类资格问题的裁定。3

B. 国家利益豁免

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。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。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景影响。Dhanasar at 889。

1. 实质价值

申请人是一名护理领域的企业家，拟经营其公司" · D
"，以向老年
'----------'患者提供"养老院护理和辅助住房服务"。她提交了关于家庭保健领域以及美国老年人面临的某些健康问题的行业报告和文章。其中包括关于慢性病管理、慢性疼痛、心脏病、痴呆症（包括阿尔茨海默病）、慢性肾病以及COVID-19长期影响的行业报告和文章。本办公室认定申请人的拟议事业具有实质价值。

2. 国家重要性

在上诉中，申请人称审理主任错误认定本案事实、错误解释法律，并以该错误解释作为其否决的依据。然而，她并未指出具体事例，也未提供详细分析说明审理主任以何种具体方式错误认定本案事实、错误解释法律并以该错误解释作为其否决的依据。经重新审查，本办公室同意审理主任的意见，即申请人的拟议事业不符合Dhanasar标准中的国家重要性要求。

2 审理主任在补件通知（RFE）中称，"记录中的证据证明申请人是一名持有高等学位的专业人士。"然而，她未包含对记录中证据的分析，以说明她是如何得出这一结论的。
3 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)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

申请人称其拟议事业将通过在全国范围内特许经营其公司以及创造远程医疗选项而产生广泛影响。在Dhanasar中，本办公室认定申请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。Dhanasar at 893。通过特许经营和提供远程医疗选项来扩展申请人的公司，将增加其客户数量并扩大其业务的地理边界。然而，记录未显示通过特许经营和远程医疗扩展其事业将如何产生超出其客户范围、延伸至护理或家庭保健更广泛领域的影响。申请人称拟议事业"[因]其将通过其业务对辅助生活标准的长期积极发展轨迹产生影响而提升至国家重要性水平。"然而，记录中没有额外证据显示其拟议事业将以此方式影响更广泛的护理和家庭保健行业。

在上诉中，申请人主张她致力于通过治疗方案研究开发术后和疾病康复的新方法。商业计划书用一节篇幅论述其拟议事业的"研发潜力"。其中写道："该企业家是创伤和神经肌肉康复治疗领域的研究者和从业者，并打算利用该研究所研究和开发新方法和技术，促进临床试验并收集患者数据以供未来发现。"商业计划书随后写道："该企业家在研究领域拥有丰富经验。并且也愿意将公司作为研究合作伙伴，收集患者数据并吸引患者自愿参与以帮助开发新疗法。"没有额外证据证明申请人在研究方面的经验，没有关于她所提议研究的详细计划，且记录未证明其拟议事业将通过拟议研究在该领域产生国家或全球影响。

申请人还主张其拟议事业具有国家重要性，因为她向地理和经济上多元化的患者群体提供家庭护理服务。虽然这具有价值，但如上所述，这并未证明拟议事业将在更广泛意义上影响家庭护理行业，即影响范围超出申请人的客户群。此外，申请人称她将向服务不足和弱势群体提供服务。然而，记录笼统地谈及服务不足地区，称佛罗里达州一些郊区因其社会评分而被视为困难社区，且佛罗里达州的平均年薪通常低于美国平均水平。然而，商业计划书未讨论拟议事业将在佛罗里达州内服务的具体地区，也未详细说明拟议事业将如何具体帮助服务不足和弱势群体。尽管拟议事业可能具有积极影响，但记录未显示对家庭保健领域或申请人将服务的地区的更广泛影响。

记录中包含关于护理和家庭护理行业在应对美国一些普遍健康问题方面重要性的行业文章和报告。然而，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于"外籍国民拟从事的具体事业"。Dhanasar at 889。在此，申请人不当依赖行业的重要性，将其视为足以确立其拟议事业国家重要性的依据。在没有充分书面证据证明具体拟议事业在行业中具有更广泛影响的情况下，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架第一项要件中的"国家重要性"要素。

对补件通知（RFE）的答复称，拟议事业将因其所产生的“涟漪效应”而具有国家重要性，这些效应包括应对护理专业人员严重短缺、优化美国人的生活方式和整体健康结果，以及帮助培养下一代护士和该领域的现有专业人员。在此，申请人未能证明其拟议事业将会影响或显著缓解其所称的这些全国性短缺。虽然申请人的拟议事业可能会创造新的护理岗位，但美国并不缺少护理岗位，而是缺少合格劳动者来填补这些岗位。记录未量化任何可直接归因于其事业的“涟漪效应”，也未详细说明该事业除作为家庭医疗护理业务运营之外将如何造成此类效应。尽管我们承认该行业的重要性，如上所述，在判定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题不是申请人将工作的行业或职业的重要性，而是该拟议事业的具体影响。Id. 在此，记录未能证明该事业的影响将具有国家重要性。

记录中还包含申请人多位同事出具的支持信，证明其在该领域的丰富经验以及其在护理领域多个方向学习中所获得的许多证书。该证据显示申请人在该领域的丰富经验，但未证明其拟议事业的国家重要性。虽然我们未逐件讨论每一项证据，但我们已审查并考虑了全部记录。

由于申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件，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有关Dhanasar框架下资格的其余论点。See Bagamasbad, 429 U.S. at 25; see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7.

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定申请人未能证明其符合资格，或在自由裁量上以其他方式应当获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。