JAN082025_08B5203 · 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：35646179 日期：2025年1月8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）

申请人是一名护士，寻求基于就业的第二优先（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，以及该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驳回了申请，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。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交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。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、艺术或商业领域是高级学位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“ 在国家利益 ”下酌情豁免工作要求。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 如果申请人证明以下各项，则授予国家利益豁免：

- 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，作为高级学位专业人士，但未能根据Dhanasar框架证明国家利益豁免资格。基于下述理由，本办公室同意申请人未能根据Dhanasar框架证明国家利益豁免资格，并将驳回上诉。

第一项要件，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. 第889页。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预期影响。同上。

记录显示，申请人是一名护士，具有在重症监护室（ICU）工作的经验，并具有为新生儿、婴儿和成人危重患者提供重症监护治疗的经验。在其初始申请中，申请人概括主张她打算利用其技能和专长在美国医疗保健行业工作。为支持其事业，她提交了一封专家意见书以及多篇文章、行业报告和情况介绍，讨论护理行业、美国医疗保健成本不断增长以及美国护士和医疗保健专业人员短缺问题。此外，申请人还提交了前同事和一名前患者的推荐信，证明其在ICU的技能，包括她提供卓越患者护理的能力。

随后，在回应审理主任要求补充证据（RFE）以索取有关其具体拟议事业更多信息时，申请人提交了一份新制定的家庭医疗保健服务公司五年商业计划，表明她打算担任该公司的首席顾问。据申请人称，其公司将“通过卓越的家庭护理服务，坚定致力于提升老年人和术后患者的生活质量”。为确保个性化护理，她打算与潜在客户进行深入访谈，以制定适合其医疗和个人需求的特定护理计划。根据其商业计划，该公司计划将服务对象定位为术后患者，包括药物监测、采集血液和其他体液、分析患者生命体征、伤口敷料及其他必要护理。此外，该公司还将面向从工伤中康复的个人以及正在与疾病作斗争的患者，目标是改善

1 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决定）。

患者护理、缩短住院时间、减少医院感染并确保患者安全。申请人还表示，她打算为该领域的其他专业人员提供培训、讲座和指导。除商业计划外，申请人还重新提交了专家意见书，以及新出具的推荐信和更多讨论护理行业及医疗保健行业未来预测的行业文章。2

在确认收到包括商业计划在内的新证据后，审理主任驳回了申请，认定申请人运营家庭医疗保健服务公司的拟议事业具有实质价值，但记录未能证明其符合Dhanasar框架第一项要件下的国家重要性。具体而言，审理主任认定，记录不支持申请人关于其事业将对领域产生更广泛影响或产生与国家重要性相称的国家或全球影响的主张。审理主任还认定，记录也未能证明其公司具有雇用美国工人的重大潜力，或如Dhanasar所设想的那样提供重大积极经济影响。见Dhanasar第890页。因此，审理主任认定，由于申请人未能证明其事业在Dhanasar框架第一项要件下的国家重要性，她不符合所请求的国家利益豁免资格。

在上诉中，申请人主张审理主任未裁定其是否满足Dhanasar框架第二和第三项要件，存在错误。然而，由于审理主任认定申请人的事业不符合Dhanasar框架第一项要件，进一步分析其在第二和第三项要件下的资格没有实际意义。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25-26 (1976)（确认“ 机构无需对作出其所需结论所不必要的问题作出认定 ”）。

此外，关于Dhanasar框架第一项要件，申请人主张审理主任在评估证据时适用了更高的举证标准；然而，除对审理主任结论的概括性异议外，申请人未解释审理主任如何适用了更高的举证标准。提起上诉的理由是为受影响方提供途径，以补救其在先前程序决定中所认为的错误法律结论或事实陈述。3 申请人仅对审理主任的证据评估提出概括性异议，未指明其认为驳回决定中不正确的具体方面，因此未能充分指明其上诉依据。4 尽管如此，基于下述理由，本办公室已审查全部记录，并认定她未能证明其事业的国家重要性。

本程序的举证标准为优势证据，即申请人必须证明其所主张的事项“ 更有可能 ”或“ 可能 ”为真。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。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，还考虑其质量（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

2 尽管本办公室未逐一讨论记录中的每一项证据，但已审查并考虑了每一项证据。
3 见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。
4 Matter of Valencia，19 I&N Dec. 354, 354-55 (BIA 1986)。

1989)。经对记录重新审查，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运营家庭医疗保健企业的拟议事业具有Dhanasar框架所设想的国家重要性。

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“ [某]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。

在上诉中，申请人继续依赖家庭医疗护理行业的重要性来确立其事业的国家重要性，声称“ 家庭护理服务显然符合国家重要性标准 ”。她还主张，鉴于家庭医疗护理行业所提供的预期益处，包括为老龄人口提供服务、提供更具成本效益的医疗护理替代方案、改善居家患者的健康结果以及增加农村和服务不足地区的医疗护理可及性，其事业具有国家重要性。然而，尽管申请人援引以支持这些主张的文章和报告证实家庭医疗护理可能带来这些益处，但这些益处涉及的是该领域的重大价值和重要性，而非申请人具体事业的更广泛影响。这些报告和文章并未讨论申请人的具体事业，也未解释其事业将如何具有国家重要性或在领域内产生更广泛影响。如上所述，在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们关注的是申请人的“ 具体事业 ”，而非领域、行业或职业的重要性。同上，第889页。

此外，尽管申请人声称包括Medicare和Medicaid在内的联邦政策将家庭护理优先作为具有成本效益的解决方案，但她并未表明其事业将如何对这些政策产生有意义的影响。虽然申请人的事业可能与这些政策相一致，但这更多涉及的是其事业的重大价值，而非其预期影响。例如，她并未表明她能够为其潜在客户提供的任何益处将如何在与国家重要性相称的层面上更广泛地影响该领域或这些政策。未指明领域内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案中申请人提出的教学活动未被证明对STEM教育领域具有更广泛影响一样，申请人的事业也不会在该领域产生更广泛的影响。Dhanasar案第893页。

我们还审查了记录中的专家意见书，并认定其在确立申请人拟议事业的国家重要性方面几乎没有额外的证明价值。首先，该意见书并未讨论申请人运营其家庭医疗护理公司的具体拟议事业。事实上，专家意见书的很大一部分集中于家庭医疗护理行业的重要性

而未讨论申请人的公司可能如何影响该行业。相反，专家表示其评估是基于“ 对申请人简历、学术资历和推荐信的评估 ”。然而，重要的是，申请人的专业知识和成功记录是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍人士本人 ”。同上，第890页。此处的问题是申请人是否已证明其拟议事业的国家重要性。

USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为证据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最终负责对外籍人士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；另参见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不同的权重）。在此，专家意见书的大部分内容与申请人拟议事业的国家重要性缺乏相关性和证明价值。

此外，申请人并未证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或具有Dhanasar案中所设想的其他重大积极经济影响。同上，第890页。在上诉中，申请人依赖其关于小企业和企业家对美国经济成功有重大影响的主张；然而，她并未解释其具体事业将如何产生重大经济影响。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，但申请人并未证明其公司及其运营直接产生的经济活动将如何达到Dhanasar案中所设想的国家重要性水平。根据申请人的商业计划，她打算在I I马萨诸塞州开始公司运营，随后在运营的第五年之前将业务扩展至新泽西州和爱达荷州的两个额外办公室。然而，申请人并未解释其公司的运营将如何影响这些运营地区。

而且，申请人预计的就业和收入也不能证明其公司将产生重大经济影响。根据其商业计划，她打算担任公司的首席顾问，并计划在运营第一年雇用4名额外员工，到运营第五年扩展至总共19名员工。商业计划表明，这些员工将包括注册护士、医疗主任、运营经理和护理助理等职位，到公司运营第五年，年度工资支出为910,650美元。商业计划还表明，其公司同期总销售额将超过2,028,312美元。然而，商业计划未对这些就业预测的依据提供充分解释，而且，除了提供预期服务成本外，商业计划也未解释财务预测的依据。我们同意申请人的主张，即她只需确立其事业的“ 预期 ”经济利益；然而，在没有对预测依据作出解释的情况下，申请人未能充分支持这些预测。而且，即使公司的收入和创造就业预测得到了充分解释和支持，它们也不能证明其公司将在达到Dhanasar案中所设想的国家重要性水平的规模上运营。

基于上述所有理由，证据未能确立Dhanasar先例裁决第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定她未能确立其有资格或另行在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格和上诉论点，以及关于申请人是否满足EB-2分类要求的裁定。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人另行不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。