JAN302025_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

案号：34869575 日期：2025年1月30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）

申请人是一名医疗保健顾问，寻求以拥有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《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，认定记录未能证明豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。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（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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是拥有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得行使自由裁量权，豁免职位offer要求，即符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。本办公室的先例决定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分析框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使自由裁量权，1 在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及

1 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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在性质上属于自由裁量）。

• 综合权衡，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人通过律师主张，其打算来美国担任一家新医疗保健咨询公司的首席执行官，该公司将由他设立并运营。他声称其拟从事的事业旨在“帮助医疗保健企业优化其人力资本，以提高绩效、盈利能力，但最重要的是改善资源配置，以提升对患者的护理水平”。此外，他主张其公司的目标是“在遏制医疗保健支出的同时保障国民的健康与福祉方面发挥关键作用”。申请人声称，其在巴西担任医生的背景为其在美国成功担任这一角色提供了必要经验，可教授和培训专业人士，并为医疗专业人员和机构提供咨询。

审理主任认定申请人符合拥有高级学位的专业人士资格，且已证明其拟从事的事业——担任一家新医疗保健咨询公司的首席执行官——具有实质价值。然而，审理主任认定申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，而这是根据Dhanasar框架确立国家利益豁免资格所必需的。尽管审理主任认定申请人已证明其处于有利地位能够推进其拟从事的事业，但认定申请人未能证明综合权衡下豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将有利于美国。本办公室同意申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，并将据此驳回上诉。2

Dhanasar框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的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, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定申请人未能证明其拟从事的事业满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要素。具体而言，审理主任认定申请人未能证明其拟从事的事业将对医疗咨询领域产生更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式产生重大积极经济影响，从而未能证明其国家重要性。

记录未能证明申请人拟从事的事业将对美国经济产生重大积极影响。尽管任何基本经济活动都有可能对地方经济产生积极影响，但申请人未能证明其拟从事的事业直接产生的经济活动如何达到国家重要性的水平。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……”，则可能具有国家

2 如果申请人不满足Dhanasar框架的第一项要件，该证据即足以认定申请人不符合国家利益豁免资格，本办公室无需再审议第二项和第三项要件下的其余要求。

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……”则具有重要性。Id. at 890。申请人寻求来到美国，利用其医疗保健知识担任一家医疗保健咨询公司的首席执行官，旨在改善公共卫生准备并提供经济和社会效益。他在上诉中主张，其拟议事业将为美国工人创造就业机会并对美国经济作出积极贡献。在其商业计划中，申请人表示其公司将在营业头五年后创造23个就业岗位，并拥有超过1.2百万美元的工资支出。然而，商业计划未对这些预测的依据提供充分解释。此外，即使为拟议事业的收入和就业创造预测提供了充分依据，这些数字也不能证明申请人的公司将以上升到国家重要性水平的规模运营。申请人未解释其拟议的就业指标和收入将如何在其业务预期运营区域之外产生影响。经重新审查，申请人未能证明其拟议事业将具有重大积极经济影响。

此外，申请人提交的证据未能证明其拟从事的事业将以如此大的规模运营，从而对医疗保健行业产生全国性影响。在确定拟从事事业的国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业、部门或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。Dhanasar第889页。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“我们寻找更广泛的影响”，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具有国家甚至全球影响”。同上。申请人主张，其拟从事的事业将通过培训和咨询帮助填补医疗保健领域现有的劳动力需求，并对该领域产生广泛影响。他在上诉中主张，其拟从事的事业体现了国家重要性，因为“[它]解决了美国医疗保健系统中的关键挑战，具有创造大量就业机会的潜力，与国家医疗保健倡议相一致，并能对国家的社会和经济福祉作出重大贡献”。此外，他强调了美国医疗保健工作者的短缺、医疗保健获取方面的不平等以及医院面临的财务压力。他主张其咨询公司将通过应用其在该领域的专业知识、劳动力培训与发展以及先进管理咨询，帮助缓解其中许多问题。尽管申请人的具体事业有可能为其客户提供有价值的服务，但他未能证明其具体的拟从事事业将具有重大国家影响，或产生超出其公司直接服务对象之外的更广泛影响。申请人也未能证明其拟从事的事业将如其所称显著缓解医疗保健领域的全国性劳动力短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。尽管本办公室承认医疗保健领域的重要性，但申请人未能证明其拟从事的事业将对整体领域产生更广泛的影响，从而确立其国家重要性。参见Dhanasar第893页（认定申请人未能证明其拟议的教学活动将对领域产生更广泛影响，从而达到国家重要性的水平）。

因此，我们认定记录未能证明申请人拟议事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求的国家重要性，且申请人未证明其符合国家利益豁免资格。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其余

关于Dhanasar框架下资格的论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和行政机关无须对判决结果所不需要的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本已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要件，我们认定其未能证明自己有资格或另行在自由裁量上值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。