JUN262023_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

案号：2699164 7 日期：2023年6月26日

对内布拉斯加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，打算在美国拥有并经营一家辅助生活设施，寻求以持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。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对该EB-2移民分类所附工作要求获得国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益时，行使裁量权批准对所需工作要求的豁免，从而豁免劳工证。

内布拉斯加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符合国家利益豁免的要求。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（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。

I. 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 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能力（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得在“ 国家利益 ”下获得对工作要求行使裁量权的豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 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，USCIS 可以作为裁量事项 [1] 批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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，豁免工作要求将有利于美国。 [2]

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士类别资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。

申请人打算作为首席执行官在佛罗里达州l !拥有并经营一家辅助生活设施。申请人最初对其拟议事业描述如下：

我的拟议事业是拥有并经营该公司~---------
I I [T]该公司将是一家标准且持牌的老年人辅助生活设施，将专门设计和配备
所需的住宿和资源，以为所有我们的[住户]提供舒适和安全
不论其宗教归属、种族和健康状况。[W]我们将
从事持续护理退休社区、辅助生活
设施和老年人之家、独立生活设施等服务，提供食宿、
护理和其他监护服务、日常生活协助
和家政服务。

审理主任认定，虽然申请人的拟议事业具有实质价值，但申请人未满足 Dhanasar 框架三项要件中的任何一项。基于下文所述理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能充分证明其事业的国家重要性，从而无法依据 Dhanasar 分析框架的第一项要件确立其资格。

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。事业的价值可以在商业、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预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在上诉中，申请人提交了目前记录中已有文件的副本，包括学历文件、推荐信和一份意见书。本办公室注意到，审理主任的决定指出申请人基于其相当于美国高级学位的外国同等学历符合 EB-2 分类资格。本办公室还注意到，推荐信涉及第二项要件

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或否决国家利益豁免的决定属于裁量性质）。
2 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

Matter of Dhanasar 的内容，该问题将在本决定中保留。最后，本办公室注意到，讨论申请人国家利益豁免资格的意见书涉及其经验资格，这与第二项要件相关，并且还讨论了医疗保健行业本身：而非描述申请人的拟议事业如何满足国家利益豁免的资格。因此，本通知将不再进一步讨论该材料。

申请人的上诉还包含一份书面论证意见，其中她提供了佛罗里达州小企业的统计数据，并引用了小企业管理局（SBA）2023年预算中的举措。该书面论证意见还包括关于佛罗里达州辅助生活的数据、关于医疗保健行业和护理高成本的信息，以及家庭医疗保健服务的重要性。申请人提供如下：

我具备注册护士的知识和专长，因此我将
加强与市场上具有影响力的专业人士和行业的关系，以
此方式进入市场细分发展的重要领域，
这些领域因战略和/或技术原因尚未被潜在探索……
考虑到所呈现的就业能力，可以得出结论，我的企业
对美国产生了显著的经济和社会影响。积极的
社会影响不仅源于就业和收入本身的创造，还源于
为多个经济领域（如健康产业）提供的经济替代方案。

在确定国家重要性时，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 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找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具有国家甚至全球影响。 ” Id. at 890。本办公室还指出，“ 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，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ” Id.

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人的陈述反映了她打算利用其作为护士的知识建立商业网络并雇用高素质工人，但她未提供足够的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。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，因为它们不会更广泛地影响其领域。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在此，本办公室认定记录未显示申请人的拟议事业将充分超越其员工和设施住户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响医疗保健或辅助生活行业。

此外，申请人未证明其拟议事业具有雇用美国工人的显著潜力，或否则为国家提供重大积极经济效应。具体而言，她未显示其商业活动将为佛罗里达州或美国提供重大经济利益。商业计划未证明对

申请人事业所产生的区域或全国经济将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。同上，第890页。此外，尽管申请人声称其公司将雇用美国员工，但她未提供证据表明她将在该地区雇用大量劳动力，或她的努力将通过就业水平、商业活动或税收为该地区或其人口带来实质性经济利益。申请人称，到运营第五年，其设施将有十一名员工。虽然申请人提供了数据，证明她打算在佛罗里达州内运营设施所在地区存在经济困难，但尚不清楚一个所述规模和范围的个体企业将如何以对该地区产生积极影响的方式影响这些经济状况。申请人还援引美国护士短缺作为积极影响，因为其设施将雇用护士；然而，尚不清楚在一个存在全国性普遍短缺的职业中雇用少数几个人如何会使拟议努力在Dhanasar框架下具有全国重要性。申请人进一步援引有关移民和创业精神在美国带来益处的研究。尽管这可能是一个在整体经济中具有重要意义的问题，但该问题与申请人拥有并运营辅助生活设施的具体努力是否达到全国重要性水平无关。申请人未根据Dhanasar分析框架的第一项要件证明其拟议努力的全国重要性。

记录未确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议努力的全国重要性。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回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有关Dhanasar框架下资格的其余论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)；另参见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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未证明其拟议努力具有全国重要性。由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，她未确立其符合国家利益豁免资格或作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。