MAY082024_05B5203 · 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：30214459 日期：2024年5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）

申请人是一名家庭健康护理员，寻求以持有高级学位的专业人士身份，或作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士，获得就业第二优先（EB-2）移民分类。参见《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移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第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）可在符合国家利益时，酌情批准对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，申请人未能证明她符合国家利益而应获得对工作邀请要求的酌情豁免。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)。我们对本事项中的问题重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

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)(B)(i)条。一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须证明其符合“ 在国家利益下 ”对工作邀请要求给予酌情豁免的资格。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词， Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 提供了

裁决国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS 可作为酌情事项 [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，能够推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

审理主任认定，申请人符合基础EB-2分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士。 [2] 尚待确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。审理主任认定，虽然申请人证明了拟议事业具有实质价值，但她未能证明该事业具有国家重要性，而这是Dhanasar框架第一项要件所要求的。审理主任进一步认定，虽然申请人证明了根据Dhanasar第二项要件她处于有利地位能够推进拟议事业，但她未能表明根据Dhanasar第三项要件，总体而言豁免工作邀请要求将有利于美国。经重新审查，申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。 [3]

Dhanasar分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于申请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。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上。

申请人拟在佛罗里达州I I设立一家家庭健康护理企业，在患者家中提供个人护理、陪伴护理和姑息护理。商业计划说明，她的企业将通过协助患者的护理（如卫生、饮食和药物管理、康复锻炼和护理咨询）来“ 确保更好的生活质量 ”。申请人表示，她的工作将有助于克服医疗行业中有知识且合格的家庭健康护理员短缺的问题。我们同意审理主任的意见，即申请人的事业具有实质价值。

尽管申请人的拟议事业具有实质价值，审理主任认定申请人未能证明“ 她在本案中的拟议事业足以超越一个组织及其客户，从而更广泛地影响行业或领域 ”。此外，审理主任

[1] 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

[2] 由于本事项系基于国家利益豁免作出裁决，我们保留申请人是否符合EB-2分类的问题。

[3] 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

认定她未能表明她的企业“ 具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为该国带来实质性的积极经济影响 ”。因此，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。经重新审查，如下文所述，申请人未能证明其拟议事业满足Dhanasar第一项要件的国家重要性要素。

在上诉中，申请人主张所提交的证据符合Dhanasar框架的要求。她辩称，其拟议事业基于对美国潜在的经济和社会效益而具有国家重要性。她坚持认为，其拟议事业具有国家重要性，具有潜在的预期“ 对整个社区的经济影响 ”。（强调省略）。其上诉书面论证意见的第一部分强调她的学术背景和专业经验，以表明她的企业将“ 有助于美国人口的健康，并因此促进该国经济 ”。她声称，“ 通过在早期识别患者可能患有的其他可能疾病方面具有经验 ”，她的家庭健康护理企业“ 将确保护理，不仅针对已有的疾病和困扰，而且还将能够对任何情况提供预防性、快速和有效的护理 ”。

然而，申请人依赖其学术资历和专业经验来确立其拟议事业的国家重要性是不当的。她的学术资历和专业经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民 ”。同上，第890页。此处的问题是，申请人拟从事的具体事业根据Dhanasar第一项要件是否具有国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。同上，第889页。

在Dhanasar中，我们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。同上，第893页。记录并未表明申请人的拟议事业将如Dhanasar所设想的那样实质性惠及医疗领域：“ 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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”同上。证据并未表明申请人设立家庭健康护理企业的工作会以使其达到国家重要性水平的方式更广泛地影响医疗领域。

申请人辩称，她的企业将通过侧重于预防性护理和帮助患者降低家庭健康护理员的成本来减轻医疗费用。她的书面论证意见解释了医疗保健服务的重要性及其对国民经济的贡献，因为“ 健康的人更有生产力 ”且在医疗费用上花费更少。在改善患者生活的同时，她的企业还将改善其家庭的情感健康和经济。她辩称，她的商业计划提供了其计划的详细信息以及企业的可行性。随申请一起，申请人提交了她的商业计划，该计划主张其拟议事业具有国家重要性，依据是其企业有助于缓解美国家庭医疗保健机构的短缺及其潜在的经济和社会效益。该商业计划描述了对家庭医疗保健行业预期增长的市场分析、家庭医疗保健行业对美国经济的重要性、移民企业家对美国经济的益处，以及若干美国

支持医疗保健的政府举措，包括联邦医疗保险（Medicare）、医疗补助（Medicaid）、2010年《患者保护与平价医疗法案》以及《冠状病毒援助、救济和经济安全法案》。该计划还说明了申请人的专业经验；该企业对社会责任的承诺；以及该企业预计的营销、人员和财务计划。

我们承认，医疗保健专业人员短缺表明拟议事业具有实质价值；然而，这并不能使其在Dhanasar框架下具有国家重要性，因为其本身并不能确立拟议事业在该领域的影响。美国劳工部通过劳工证程序直接处理此类合格工人短缺问题。此处的问题是，申请人是否已确立其拟议事业将如何影响全国医疗保健专业人员的就业水平或更广泛的美国经济，且与国家重要性相一致。而申请人并未证明其拟议事业将如何解决合格医疗保健专业人员或家庭健康护理员短缺的问题。

我们也认可医疗保健行业、家庭医疗保健及相关职业的重要性，以及美国移民企业家所作出的重大贡献；然而，仅仅设立一家家庭健康护理员企业不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。在Dhanasar案中，我们指出“ 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. 我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

在商业计划中，申请人主张其企业将为美国带来经济利益，具体方式是在佛罗里达州一个“ 经济萧条地区 ”为美国工人创造直接和间接就业岗位；增加美国及地方经济收入；并为美国及当地社区产生税收。该商业计划预计，五年内该企业将雇用八名或更多员工，创造32.34个间接就业岗位，并产生超过220,000美元的税收。然而，申请人未在其商业计划或其他材料中提供佐证证据，以支持其关于企业活动将为美国及佛罗里达州经济萧条地区带来重大经济利益的主张。申请人的陈述不足以证明其事业有潜力为美国或当地社区带来经济和社会效益。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。即使我们假设申请人所称的一切都将发生，记录中仍缺乏证据表明，在五年期内创造八个直接就业岗位、32.34个间接就业岗位并产生超过220,000美元的税收能够达到国家重要性的水平。

该商业计划还表明，申请人的企业将支持对美国国家安全具有重要意义的全国性重要事项，因为这些事项被美国国家科学技术委员会（NSTC）认定为关键和新兴技术。她声称其企业将影响NSTC《关键和新兴技术清单更新》中的领域，因为“ 所有这些领域都需要家庭医疗保健工作…… ”。然而，申请人并未解释或

提供证据表明设立家庭健康护理员企业如何与支持关键和新兴技术相关。

申请人在上诉中还主张，其拟议事业将因其企业与少数族裔群体（尤其是西班牙裔和巴西裔群体）的合作而产生社会效益。她坚持认为，少数族裔群体在美国面临医疗保健障碍，其企业将提供“ 创新解决方案 ”以“ 提升这些社区 ”并促进“ 一个更加包容和公平的社会 ”。凭借其背景、对这些社区的奉献以及她“ 对其独特需求和挑战的理解 ”，她声称其事业将“ 创造技能发展、教育和赋权的途径，直接解决现有的不平等问题 ”。然而，申请人未提供佐证其主张的证据。申请人关于其企业将为少数族裔群体带来社会效益的一般性主张，未通过独立和客观的证据得到确立。

为进一步支持其事业的国家重要性，申请人提交了纽约[已隐去]护理系一位教授的意见。该意见主要关注家庭医疗保健的重要性、对家庭医疗保健工作者的需求，以及申请人的经验如何使其有资格教授和培训其他家庭健康护理员。该意见解释了由于美国老龄化和残疾人口增加，家庭医疗保健行业预计将增长，以及提供家庭护理健康服务对患者健康、减轻养老院和医院负担、降低医疗保健系统成本的重要性，以及家庭医疗保健对患者家庭的积极影响。虽然我们承认家庭医疗保健行业及相关职业的重要性，但设立一家家庭健康护理员企业不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们关注的是申请人的具体事业在家庭医疗保健领域具有预期影响。提交支持申请的专家信函并非资格认定的推定证据。See Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988); see also Matter of D-R, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证言不同程度的权重）。此外，声称申请人的工作将支持一个合格工人短缺的重要行业，不足以满足Dhanasar框架下的“ 国家重要性 ”要求。

最终，申请人未能证明其拟议事业超越其企业和未来客户，以与国家重要性相称的水平影响该领域、任何其他行业或更广泛的美国经济。除了一般性主张外，她未能证明其作为拟议家庭健康护理员企业所有者拟从事的工作提供有助于医疗保健行业进步的创新，或以其他方式对家庭医疗保健领域具有更广泛的影响。申请人所主张的经济、社会和医疗保健效益取决于众多因素，而申请人未在其拟议企业的家庭健康护理员工作与这些所主张的效益之间提供足够直接的证据联系。在没有足够书面证据表明其拟议工作将更广泛地影响家庭医疗保健行业或惠及美国经济，而非仅惠及其企业和拟议客户的情况下，申请人未能以优势证据标准证明其拟议事业具有国家重要性。

由于申请人未能充分确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件的要求，因此她未能证明其符合国家利益豁免的资格。这一驳回理由对申请人的上诉具有决定性，因此，我们拒绝审理并在此保留申请人在第二项和第三项要件下的资格问题。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定”）；see also 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

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，她未能作为自由裁量事项确立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。