# MAY202024_02B5203 · 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：31140783 日期：2024年5月20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）

申请人是一名家庭医疗护理领域的企业家，寻求根据职业移民第二优先（EB-2）移民签证类别进行分类，并豁免该类别的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（本法）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）在该类别中拥有自由裁量权，可免除职位offer——并因此免除美国劳工部（DOL）相关认证要求——如果申请人证明对这些美国工人保护措施的豁免将“ 符合国家利益 ”。同上；另见 Brasil v. Sec'y, Dep't of Homeland Sec., 28 F.4th 1189, 1193 (11th Cir. 2022)（认定国家利益豁免决定属于自由裁量）。

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有资格作为持有“ 高级学位 ”的专业人员获得EB-2分类。参见本法第203(b)(2)(A)条。但审理主任认定申请人未能证明其国家利益豁免请求的实质。在上诉中，申请人主张审理主任忽视了以下证据：其拟议事业具有“ 实质价值 ”和“ 国家重要性 ”；她“ 处于有利地位 ”推进该事业；以及豁免将有利于美国。

申请人负有以优势证据标准证明其有资格获得所请求利益的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经行使重新审查的上诉审查权，参见 Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，我们认定她已证明其拟议事业具有实质价值。但申请人未能证明该事业所称的国家重要性。因此，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须证明其符合EB-2类别的资格，即作为高级学位专业人员或科学、艺术或商业领域具有“ 特殊能力 ”的非公民。本法第203(b)(2)(A)条。为保护美国工人的就业，该移民签证类别通常要求潜在雇主向非公民提供职位，并获得DOL认证以使其在美国永久就业。参见本法第212(a)(5)(D)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(D)。申请人可以通过证明对美国工人保护措施的豁免将符合国家利益，从而避免职位offer/劳工证要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

通过证明对美国工人保护措施的豁免将符合国家利益。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

本法及法规均未定义“国家利益”一词。因此，为审理这些豁免请求，我们建立了一个框架。如果申请人以其他方式符合高级学位专业人员或具有特殊能力的非公民的资格，则可通过证明以下事项来获得职位offer/劳工证要求的豁免：

- 其拟议的美国工作具有“实质价值”和“国家重要性”；
- 其“处于有利地位”推进其预期事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer/劳工证要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889-91 (AAO 2016)。

二、分析

A. 拟议事业

记录显示，申请人系巴西出生和公民，在其本国获得护理和产科护理学士学位，并完成了职业健康护理、家庭健康护理和产科护理的研究生课程。她在巴西拥有超过20年的护理经验。她在该国最近的职位是医院护理主管。

申请人表示其有意在美国设立一家提供居家医疗保健服务的公司。其商业计划预计，到运营第五年，该公司将产生超过1.8百万美元的收入。她表示，该企业计划雇用11名专业人员。

B. EB-2资格

记录支持申请人作为高级学位专业人员获得EB-2分类的资格。她证明其拥有相当于美国护理学士学位的外国学位，随后在该领域拥有超过五年的渐进式经验。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（将“高级学位”定义为包括“[a]美国学士学位或外国同等学位，随后在专业领域拥有至少五年的渐进式经验”）。

C. 实质价值

如果拟议事业“具有创造重大经济影响的潜力”或涉及“研究、纯科学和促进人类知识”，则该事业可能具有实质价值。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任认定证据不足以证明申请人的拟议事业具有实质价值。审理主任未给予申请人的商业计划任何证据权重，认定其未完全

翻译成英文。参见8 C.F.R. § 103.2(b)（要求提交给USCIS的任何包含外语的文件均须提供“ 完整的英文翻译 ”）。审理主任还指出申请人遗漏了其在申请中引用的文章副本和其他信息。

在上诉中，申请人主张其商业计划及其为回应审理主任的补充证据请求（RFE）而提交的其他文件“ 已完全翻译成英文 ”。然而，记录表明商业计划的很大一部分并非英文，且记录中缺乏非英文部分的翻译。我们仅采信商业计划的英文部分，其中包括财务预测。1

在申请中，申请人对文章和其他引用信息来源添加了脚注，提供了其在互联网上的统一资源定位符（URL）地址。因此，审理主任可以访问所引用的材料。我们因此不要求提供所引用信息的副本。

与审理主任的认定相反，我们认定有充分证据证明申请人的拟议事业具有实质价值。她的陈述、引用材料、专家意见以及商业计划的英文部分证明其公司具有产生收入和美国就业机会的潜力。证据还表明，拟议企业将有助于该国应对护理短缺和照顾快速老龄化的人口。申请人因此已证明其拟议事业具有实质价值。

D. 国家重要性

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，USCIS必须关注特定事业，特别是其“ 潜在预期影响 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。“ 例如，一项事业可能具有国家重要性，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带来的影响。 ”同上。具有国家重要性的事业甚至可以仅集中在美国的一个地理区域。同上，第889-90页。“ 例如，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影响的事业，特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上。

我们同意审理主任的认定，即证据不足以支持申请人拟议事业所称的国家重要性。正如审理主任所述，“ 总体而言，申请人未提供充分证据证明其企业将在与具有国家重要性相一致的水平上影响区域或全国人口。 ”

如前所述，申请人的商业计划预计第五年收入超过1.8百万美元，并雇用11名专业人员。但记录并未表明该企业具有在全国或区域层面大幅提振经济的潜力。她声称，她计划所在的城市

1 在上诉中，申请人提交了其商业计划的完整英文版本。但审理主任的RFE要求提供“ [拟议事业的详细描述] ”，且申请人有机会在回应RFE时提供英文商业计划。RFE还通知申请人需要提供包含外语文件的英文翻译。我们因此不会考虑商业计划的完整英文版本。参见 Matter of Izaguirre, 27 I&N Dec. 67, 71 (BIA 2017)（在申请人已收到所需证据的通知且在申请被拒前有合理机会提供该证据的情况下，拒绝在上诉中考虑该证据）。

运营其业务的城市是一个“ HUBZone ”，即历史上未充分利用的商业区，根据收入 and 失业数据，美国小企业管理局（SBA）认定该区域“ 经济萧条 ”。参见SBA，“ HUBZone计划 ”，www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistance-programs/hubzone-program。但记录缺乏支持其主张的证据。SBA网站上的信息表明该城市的部分地区是HUBZone。申请人表示其打算“ 在靠近住宅区的租赁空间 ”成立公司。但她未具体说明其企业将位于该城市的何处，也未解释该公司将如何以其他方式使HUBZone受益。此外，记录未证明申请人的企业将实质性推进美国家庭医疗护理领域。

在上诉中，申请人主张其拟议企业“ 具有雇用美国工人的重大潜力 ”并提供“ 其他积极经济效应 ”。她表示，其提案将支持其他企业、促进税收和收入增长，并“ 为超越[该企业]供应商、员工和消费者的各个领域创造经济替代方案 ”。此外，她表示其公司将对多个领域产生影响，包括：创业；商业；科学；技术；文化；健康；和教育。

然而，申请人的证据不足以表明其拟议企业将具有全国性影响。记录未解释该企业预计产生1.8百万美元收入和雇用11名专业人员将如何实质性影响国家或区域经济。记录亦未证明其企业将推动美国居家医疗护理领域的发展。

申请人主张其企业将产生74个间接雇员。她表示：

[A]尽管所提供的直接就业岗位数量……最初可能显得不起眼，但拟议 venture 提供的好处超越[该企业]社区，有可能更广泛地影响 Horne Health Care 服务行业，因为我的拟议努力也嵌入了其他生产链，例如制药和医疗医院设备行业。

然而，申请人对74个间接就业岗位的预测与她另一项陈述相矛盾。她表示，居家医疗护理领域每100个就业岗位产生98.1个间接就业岗位。因此，根据申请人自己提出的公式，其企业产生11个直接就业岗位将仅产生约10个间接职位，而非74个。即使记录支持该企业产生74个间接就业岗位，申请人也未证明该公司将实质性促进国家或区域经济。

申请人主张，“ 当我的创业行动遵循 ”2022年USCIS关于国家利益豁免的指导意见时，“ 具有重大价值和全国重要性 ”。（原文强调）；见USCIS，“ USCIS更新国家利益豁免指导意见 ”（2022年1月21日），https://www.uscis.gov/newsroom。但是，与申请人的主张相反，遵循该指导意见并不必然证明企业家的拟议事业具有重大价值和全国重要性。该指导意见仅“ 澄清国家利益豁免如何可以被……企业家使用 ”并提供“ 企业家的具体证据考量因素 ”。USCIS，“ USCIS更新国家利益豁免指导意见 ”（2022年1月21日）；

6 USCIS Policy Manual F.(5)(D)(4)。例如，该指导意见将政府实体的奖励或拨款确定为企业家拟议事业具有全国重要性的潜在证据。6 USCIS Policy Manual F.(5)(D)(4)。申请人未证明该指导意见支持其拟议企业所称的全国重要性，或USCIS未遵循该指导意见。

申请人还主张其拟议事业支持拜登总统2024财年SBA预算。她表示，该预算提议增加对咨询和培训项目的投资，扩大小企业获得资本的渠道，并促进获得政府合同机会。

我们同意拟议事业与政府目标或政策的一致性可以作为该事业全国重要性的证据。见6 USCIS Policy Manual F.(5)(D)(2)（讨论USCIS基于科学、技术、工程和数学（STEM）领域对美国竞争力和国家安全的重要性而对其重要性的认可）。但申请人未证明其企业将在全国重要层面上广泛影响小企业。

正如审理主任所指出的，申请人的拟议事业类似于我们在Dhanasar案中认定缺乏全国重要性的事业。在该案中，我们认定在美国大学教授STEM学科的提案具有重大价值。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。但我们得出结论，该提案缺乏全国重要性，因为“ 记录未以优势证据表明申请人将从事更广泛影响STEM教育领域的活动。 ”Id. 与Dhanasar案中的申请人一样，申请人的拟议事业具有重大价值。但同样与那位申请人一样，申请人未证明该事业将“ 更广泛地 ”影响其领域或经济。

申请人未确立其拟议事业所称的全国重要性。因此，我们将维持申请的否决。

E. 其余问题

我们关于申请人拟议事业全国重要性的决定解决了本上诉。因此，如同其关于所称EB-2资格的主张一样，我们拒绝触及并在此保留对以下上诉论点的考量：其推进拟议事业的定位以及豁免对美国的利益。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对其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)（在非公民未以其他方式符合救济资格时拒绝触及替代性上诉问题）。

III. 结论

申请人已证明其拟议事业具有重大价值。但她未确立该事业所称的全国重要性。因此，根据我们的框架，她不符合国家利益豁免资格。我们将因此维持因缺乏有效劳工证而对申请的否决。

命令：上诉被驳回。

6