NOV032023_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：28819297 日期：2023年11月3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，寻求作为持有高级学位的专业人士获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。她还寻求根据本法第203(b)(2)(i)(B)条豁免该分类所附的职位offer要求。

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（1）申请人符合EB-2分类资格，以及（2）豁免该分类的职位offer要求将符合国家利益。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重新审查。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基础EB-2移民分类的资格，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的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)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。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年渐进工作经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明其符合EB-2分类资格，则申请人必须随后证明，对职位offer要求的自由裁量豁免将“符合国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“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，美国公民及移民

服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，[1] 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 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，豁免职位offer要求将有利于美国。

II. EB-2分类

在认定申请人未确立其EB-2分类资格时，审理主任承认她持有相当于美国护理学学士学位的外国同等学位，并在同一专业领域拥有超过五年的学士后渐进工作经验，因此拥有8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所定义的高级学位。然而，审理主任认定，“ 自我申请人打算从事的职业并不要求高于学士学位的学术或专业学位，也不要求学士学位加上至少五年渐进工作经验。 ”

在作出这一认定时，审理主任未处理申请人在回应补件通知（RFE）时就其EB-2分类资格所提供的证据和论证。经重新审查，本办公室认定，申请人已以优势证据证明，她作为持有高级学位的专业人士符合EB-2分类资格。

III. 国家利益豁免

本办公室面前剩余的问题是，记录是否证明豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。审理主任认定申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的三项要件中的任何一项。尽管审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但他们认定她未证明其事业具有国家重要性、她处于有利地位以推进拟议事业，以及权衡之下豁免职位offer要求将有利于美国。

在上诉中，申请人主张她已履行举证责任，证明其符合Dhanasar框架全部三项要件的资格。基于下述理由，本办公室认定申请人未证明其拟议事业的国家重要性，因此作为自由裁量事项不符合国家利益豁免资格。虽然本办公室未逐一讨论每一项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

关于拟议事业，申请人在提交申请时表示，她打算担任护士，以“ 评估患者健康问题和需求，制定和实施护理计划，[并]维护医疗记录 ”。在回应审理主任的补件通知（RFE）时，申请人表示她将“ 在护理创业领域 ”工作。她提交了一份“ 自雇服务计划 ”，表明她打算作为自雇护士工作。该计划称，申请人将为被诊断患有糖尿病及有患糖尿病风险的个人提供教育、检测和临床服务，并为有兴趣专门从事该患者群体护理的其他医护人员提供培训和支持服务。

在分析Dhanasar框架第一项要件时，审理主任认定申请人已证明其作为护士的拟议事业具有实质价值，但未证明其国家重要性。审理主任认定，申请人在回应RFE时提交的作为护理领域创业者工作的计划，构成对拟议事业的重大变更，因此不予考虑。审理主任进一步指出，提交的商业计划/自雇服务计划日期晚于申请提交日期，因此认定该证据不能证明申请人在提交申请时的资格。参见8 C.F.R. 103.2(b)(1)。

在考虑申请人最初陈述的拟议事业——在临床环境中寻求护士就业——时，审理主任认定，申请人未证明其作为护士的就业将产生超出其患者和雇主范围的广泛影响。此外，审理主任指出，尽管申请人提交了关于美国护士短缺以及护理职业重要性的文章和行业信息，但该证据涉及事业的实质价值（审理主任同意已确立），并不能证明其预期潜在影响。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，本办公室聚焦于“ [非公民]拟从事的具体事业 ”的潜在预期影响。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在某一特定领域具有国家或全球影响的事业，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的影响，可能具有国家重要性。Id. 此外，聚焦于区域的事业仍可能具有国家重要性，例如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，尤其是在经济萧条地区。Id. at 890。

在上诉中，关于其拟议事业的国家重要性，申请人主要论述记录中与其教育和就业经历、糖尿病在美国和全球的流行程度以及美国护士和其他医护人员短缺有关的证据。她重申其在RFE回应中的主张，即她将拥有自己的企业，并担任“ 一家专门为被诊断患有糖尿病的患者提供综合护理服务的公司 ”的总裁。申请人指出，其事业的国家重要性将源于广泛的经济和社会效益，例如减少医疗费用、改善糖尿病患者及其家庭的生活质量、创造直接和间接就业、产生税收和其他经济效益、推动护理领域进步，以及“ 缓解美国的健康危机 ”。

申请人声称，她拟通过设立一家专门为确诊糖尿病的患者提供综合服务的公司来开展的事业，将产生重大的积极经济影响。然而，我们注意到，申请人并未直接回应审理主任的认定，即她设立该公司的计划构成对最初拟议事业的实质性变更。2 她简要提到，她最初可能会在医院或临床环境中担任护士（如提交申请时所述），但并未对审理主任的裁定提出异议，即记录未能确立其最初拟议事业的全国重要性。申请人同样未在上诉中回应以下事实：其创业事业商业计划是在提交申请之后制定的。3 通常，当上诉人未在上诉中回应不利认定时，我们认为该问题已被放弃。参见 Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)（指出当提交方未对不利决定中涉及的问题提出上诉时，该问题即被放弃）。

尽管如此，我们已审查申请人的“ 自雇服务计划 ”，并得出结论：即使我们将设立该企业视为申请人最初拟议事业的一部分，该计划也不能确立该事业的全国重要性。尽管申请人在上诉中强调其企业将创造就业机会，但其自雇计划并未明确她将雇用的工人数量或类型。计划中包含的财务预测显示工资支出逐年增加，但“ 人员计划 ”将申请人列为前五年唯一预期雇员。除了包含这一明显不一致之处外，该计划也未提供假定费用、预计收入及其他财务预测所依据的可信方法。由于商业计划中的假设缺乏明确依据，我们无法评估该计划所述的收入、工资和税收贡献预测是否可信。因此，申请人未能确立其拟设立的企业将产生与全国重要性相称的重大积极经济影响。

我们认可申请人的论点，即鉴于该疾病的流行程度，糖尿病的预防和治疗十分重要，而且更健康的人口将对美国经济产生积极的间接影响，部分原因是医疗保健成本降低。申请人在其自雇计划中表示，她的服务将“ 有助于提高美国人口的整体生活质量——并进而——增强国民经济。 ”虽然申请人提交了证据支持其关于医疗保健领域对美国经济有重大贡献的主张，但申请人未能证明其特定事业将具有全国经济影响或类似的深远成果。因此，记录不支持以下认定：申请人拟议事业对美国区域或全国经济产生的任何间接利益将达到 Dhanasar 案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。参见 id. at 890。

除直接经济影响外，申请人在其自雇计划中表示，她的事业将“ 对医疗保健行业做出重大贡献 ”，部分方式是通过提供培训

2 申请人不得为使其有缺陷的申请符合 USCIS 要求而对申请作出实质性变更。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Assoc. Comm'r 1998)。如果对最初的批准请求作出重大的实质性变更，申请人必须提交新的申请，而不是寻求批准一项没有记录中原始证据支持的申请。参见 id. at 176。
3 申请人必须在提交申请时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(12)。如果申请人在提交时最初不符合资格，但根据新的事实情况变得符合资格，则签证申请不得获批。参见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。

向其他医疗保健工作者提供正确管理糖尿病的培训。她主张，她将促进美国人的健康、倡导医疗保健、教育患者和公众预防疾病，并为糖尿病患者提供重症护理。申请人进一步主张，她的事业将改善患者治疗效果、培训医疗保健工作者，并加强医疗保健管理和社会福利。最后，她强调美国护士和其他医疗保健工作者的短缺。我们同意医疗保健领域提供了申请人所描述的所有国家利益，并认可美国合格护士短缺。但如前所述，在确定国家利益豁免目的的全国重要性时，USCIS 必须关注个人的特定工作是否会在其领域产生全国性影响。记录中不包含支持以下结论的证据：申请人拟议事业将在与全国重要性相称的规模上减轻护士短缺、增加美国医疗保健的可及性或改善健康结果。

在 Dhanasar 案中，我们认定在大学讲授科学、技术、工程和数学（“ STEM ”）学科的提案在美国教育利益方面具有重大价值。26 I&N Dec. at 893。但我们得出结论，记录未能证明该提案的全国重要性，因为缺乏充分证据表明申请人“ 将从事会对 STEM 教育领域产生更广泛影响的活动。 ”Id. 与 Dhanasar 案一样，申请人已证明其拟议的护理活动具有重大价值。但她未能确立其特定事业将对其领域产生足够广泛的影响，从而被视为具有全国重要性。即使我们考虑申请人在其自雇计划中概述的拟议教育和培训服务，记录也未确立例如她将触及广泛的医疗保健专业人员受众、她的公司将提供引入预防或治疗糖尿病新方法的重要平台，或她将以其他方式处于能够影响更广泛领域或行业的地位。同样，虽然申请人的护理活动可能会增进她所治疗患者的福祉，但记录不支持以下认定：拟议事业具有如其所称广泛增进社会福利的潜力。

申请人还声称，其拟议事业将对美国政府国家倡议所涉的公共卫生事项产生影响。她提交了奥巴马总统 2010 年 6 月第 13544 号行政命令的副本——“ 设立预防、健康促进和公共卫生委员会 ”。USCIS 将考虑证明特定拟议事业如何影响政府实体描述为具有全国重要性的事项或作为国家倡议主题的事项的证据。然而，在邻近国家倡议主题的领域从事就业或经营企业本身不足以确立特定事业的全国重要性。在此，虽然我们认可美国政府对促进公共卫生和减少疾病风险因素措施的关注，但基于已讨论的理由，申请人未能证明其特定事业在这些事项方面的潜在预期影响。

最后，为说明其拟议事业的潜在利益，申请人指出了她在护理和医疗保健领域的过往就业经验和资格。我们审查了她的陈述以及来自其前雇主、同行和该领域专家的推荐信。推荐信作者赞扬申请人作为护理专业人员的才能和专业知识，并解释她的经验如何使她准备好开展拟议事业。然而，我们注意到申请人的知识、技能、教育和经验是

Dhanasar 第二项要件下的考虑因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍人士身上。 ”26 I&N Dec. at 890。第一项要件下的问题是申请人是否已证明其拟议工作的全国重要性。

在上诉中，申请人暗示审理主任施加了高于优势证据标准的证明标准，并指出“ USCIS 不得如此严格地适用测试标准，以致规避法律和国会在设立国家利益豁免时的真正目的。 ”然而，申请人未指出审理主任未适用适当标准的任何具体实例。虽然申请人提供了大量证据，但所寻求利益的资格不仅由证据数量决定，还由质量决定。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376（引用 Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 80 (Comm'r 1989)）。在此，基于已讨论的理由，证据未能令人信服地确立申请人的拟议事业将如何产生符合全国重要性的潜在预期影响。因此，申请人未能确立拟议事业满足 Dhanasar 框架的第一项要件。

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关于根据Dhanasar框架第二和第三项要件是否具备资格的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对与其最终裁决无关的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在受影响一方本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

IV. 结论

申请人未能证明其符合Dhanasar框架关于国家重要性的第一项要件。因此，我们认定申请人未能证明其有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。