NOV212024_08B5203 · 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：34828667 日期：2024年11月21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）

申请人寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力的人士，并寻求对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求给予国家利益豁免。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，认定申请人未能证明符合豁免所需工作邀请（因而豁免劳工证）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符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题予以重新审查。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。

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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为在科学、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。此外，申请人必须表明对工作邀请要求给予“ 在国家利益下 ”的酌情豁免具有正当理由。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项，1 在符合以下条件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拟议事业，以及
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

1 另见 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 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

二、分析

关于国家利益豁免，第一项要件涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人打算以护士身份执业并成立一家公司，[已隐去]。在其应审理主任的证据请求2而提交的修订商业计划中，她表示该公司“ 将是一家总部位于佛罗里达州的家庭护理企业，专注于为各年龄段患者提供全面的门诊护理、家庭住院、心理援助和职业治疗。 ”申请人主张其公司“ 将在提升美国医疗服务的可及性和质量方面发挥关键作用，尤其是对处于弱势境况的人群。 ”

就实质价值而言，事业的 merit 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体现。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管审理主任认定拟议事业不具有实质价值，但申请人已充分证明该事业属于 Dhanasar 所设想的其中一个或多个领域。

在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室关注的是“ 外籍国民拟从事的特定事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管申请人主张其提供了讨论各种国家和政府倡议重要性的证据，例如“ 家庭护理服务对患者和经济成果的影响 ”、“ 就地养老 ”和“ 老年人司法倡议 ”，但此处的问题并非这些倡议以及护理、医疗保健或类似相关主题是否具有国家重要性。相反，申请人必须证明其特定拟议事业——通过其在[已隐去]佛罗里达地区的公司提供护士服务——具有国家重要性。同样，她提交的“ 证明性研究 ”涵盖广泛主题，如人口老龄化、COVID-19 的影响和产科护理，而非确立其特定专业服务或商业的国家重要性。3

在 Dhanasar 中，本办公室指出“ 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内具有国家甚至全球影响。 ”Id. 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影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。申请人频繁讨论关于护理行业短缺的情况说明和研究，并表示通过其拟议事业，她将“ 通过诸如[她]拟议公司等倡议来应对这些人员配备挑战…… ”。然而，所称的职业或职业技能短缺并不使她的拟议事业在 Dhanasar 框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人短缺正是由美国劳工部通过劳工证程序直接处理的。

2 尽管本办公室未逐一讨论每份证据，但已审查并考虑了每一份证据。
3 申请人的论点和证据涉及拟议事业的实质价值方面，而非国家重要性部分。

此外，申请人强调其推荐信以及“来自医疗专业人员和组织的认可，这些认可确认了扩大护理服务和居家护理的迫切需求。”然而，申请人的知识、技能和能力涉及 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身上。”Id. at 890。此处的问题是，其拟从事的特定事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人主张其提交了一封来自[已隐去]教授[已隐去]的专家意见信，该教授认定其拟议事业具有国家重要性。虽然该信就公司居家医疗保健服务的潜在益处发表了意见，但该信未解释这些服务如何对我国具有更广泛影响。在此，该信重复了上文所述的关于各种主题和 subjects 重要性的相同论点，而未表明申请人特定拟议事业在该领域中的更广泛影响。

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“潜在预期影响”的证据。Id. at 889。在此，申请人未证明其公司将如何在很大程度上影响该领域并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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。记录未通过支持性文件表明其事业如何充分延伸至其预期客户之外，以在与国家重要性相称的水平上更广泛地影响该领域或美国经济。

最后，尽管她为拟议公司提供了商业计划，但申请人未提交任何支持性证据来佐证其中的主张和数字。此外，申请人未证明其商业计划所称的收入和就业预测——即使可信或合理——如何具有显著潜力雇用美国工人或以其他方式为我国带来重大积极经济影响。尽管商业计划预测销售额从第 1 年的 539K 美元增至第 5 年的 1.5M 美元，但申请人未确立该数据的重要性，以表明对区域或国家经济的益处将达到 Dhanasar 所设想的“重大积极经济影响”水平。Id. at 890。同样，尽管商业计划声称第 1 年创造 7 个职位、第 5 年创造 21 个职位，但申请人未证明这些数字的相关性，也未表明此类未来人员配备水平将在与国家重要性相称的水平上为[已隐去]佛罗里达地区或更广泛的美国经济提供重大经济利益。尽管申请人提供了研究，主张这些销售数字和就业的创造实际上间接代表了更高的数字，但申请人例如未确立此类就业数字将利用该地区大量劳动力，或将在区域或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。基于所有这些原因，记录未表明，除了为其预期客户和员工提供的有限益处之外，申请人的拟议事业具有上升至国家重要性水平的更广泛影响，或它将提供重大积极经济影响。

由于记录中的文件材料未能按照Dhanasar先例决定第一要件的要求确立拟议事业的国家重要性，申请人未能

证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对申请人是否符合Dhanasar所述第二和第三要件作进一步分析将没有实际意义。4

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，亦未能以自由裁量权证明其应当获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，上述各项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。

4 参见 INS v. Bagamashad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出行政机关无须对最终决定所不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人均未满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。