OCT052023_04B5203 · 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：28430428 日期：2023年10月5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）

申请人是一名医疗保健领域的管理咨询顾问，寻求根据就业类第二优先（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》（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）有裁量权豁免职位offer——以及因此相关的美国劳工部（DOL）认证要求——如果她证明豁免将“ 符合国家利益 ”。同上。

德克萨斯服务中心代理主任拒绝了该申请。主任认定申请人符合EB-2分类资格，作为持有“ 高级学位 ”的专业人士成员，并且她通过证明其拟议事业具有“ 实质价值 ”和“ 国家重要性 ”满足了豁免要求的第一项。但主任得出结论，申请人未满足其余两项证据要件，因此不值得豁免。在上诉中，她主张主任忽视了以下证据：她“ 处于有利地位 ”推进其拟议事业；并且，在她的案件中，国家将从豁免美国工人保护中受益。

申请人负有以优势证据证明其符合所请求福利资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。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)，我们得出结论，与主任的决定相反，申请人未证明其拟议事业的“ 国家重要性 ”。因此，我们将撤回该决定并发回重审，以作出新决定。

一、法律

要确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合所请求的EB-2移民签证类别的资格，要么作为高级学位专业人士，要么作为在科学、艺术或商业方面具有“ 特殊能力 ”的非公民。该法第203(b)(2)(A)条。为保护美国工人的就业，该类别通常要求潜在雇主寻求非公民的服务并获得DOL认证以在美国永久雇用他们。该法第212(a)(5)(D)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(D)。为避免职位offer/劳工

认证要求，申请人必须证明豁免美国工人保护将符合国家利益。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

该法或法规均未定义“ 国家利益 ”一词。因此，我们建立了一个审理这些豁免请求的框架。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889-91 (AAO 2016)。如果申请人另外符合高级学位专业人士或具有特殊能力的非公民资格，则如果其证明以下各项，则可能值得豁免职位offer/劳工认证要求：

- 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/劳工认证要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人是一名俄罗斯出生和公民，获得了医学文凭并在其母国创办了一家医疗诊所。2003年，她改变了职业重点。她成立了一家公司，为俄语国家的中小型私营医疗保健提供者提供管理咨询服务。自2008年以来，她还担任一家美容诊所的首席执行官，自2019年以来，她还为东欧的健康和美容企业组织了一年两次的会议。

最近，申请人在美国成立了一家公司，为美国的中小型私营医疗保健提供者提供管理咨询服务。她表示，其拟议事业将：确保美国医疗保健行业关键部分的运营健康和竞争力；扩大医疗保健的可及性；促进技术进步的使用；并有利于国家经济。她说她的服务急需，因为COVID-19大流行扰乱了许多美国医疗保健企业，并暴露了该国医疗系统的弱点。

A. 高级学位专业人士

申请人提交了证据，证明其俄罗斯医学文凭等同于美国医学学位。因此，我们同意主任的意见，即她已证明其符合所请求移民签证类别的高级学位专业人士资格。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（将“ 高级学位 ”一词定义为包括“ 任何美国学术或专业学位或高于学士学位的外国同等学位 ”）。

B. 实质价值

拟议事业如果“ 有潜力创造显著经济影响 ”或涉及“ 研究、纯科学和促进人类知识 ”，则可能具有实质价值。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。申请人的拟议事业可以改善美国医疗保健并提供显著经济利益。因此，我们也确认主任的认定，即其事业具有实质价值。

C. 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，具体关注其“ 潜在预期影响 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。“ 例如，一项事业可能具有国家重要性，因为它在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关注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。

未经分析，主任认定申请人证明了其拟议事业的国家重要性。我们不遵从主任的认定，参见 Matter of Christo's, 26 I&N Dec. 第537页 n.2，并不同意。

记录中包含来自俄罗斯、东欧和美国其他咨询顾问和申请人前客户的信件，称其专有咨询方法帮助医疗保健企业增长，即使在危机期间也是如此。但申请人未证明其美国咨询业务将在国家层面上影响经济或医疗保健提供者的经营方式。她提交了来自四家美国医疗保健提供者的“ 意向书 ”副本，这些提供者打算使用其公司的服务。但信件表明所有企业都来自佛罗里达州中部，申请人现在居住的地方。此外，在回应主任的补充证据请求（RFE）时，她预测，在五年内，其美国业务将有44个客户并产生4,916,222美元的收入。每个客户平均每月服务3,129名患者，她估计其业务将影响约1,640,100名患者。这些预测并未证明申请人的事业将在全国范围内影响医疗保健领域或经济。此外，她未提供其咨询业务的详细计划，也未以其他方式表明它将有利于经济萧条地区。

基于上述原因，记录未证明申请人拟议事业所声称的国家重要性。由于主任基于其他理由拒绝了申请，申请人在上诉中未实质性地论述该事业的国家重要性。因此，我们将发回重审。

在发回重审时，主任应通知申请人证据缺陷并给予她合理的回应机会。如果记录支持，通知应告知她任何其他潜在的拒绝理由并提供回应机会。在收到及时回应后，主任应审查整个记录并发布新决定。

如果未被反驳，我们关于申请人未证明其拟议事业国家重要性的认定将导致申请被拒绝。但是，由于她未获得充分机会处理此问题，我们将发回重审。1

1 由于主任将在发回重审时进一步审查申请，我们无需处理申请人关于其推进事业的定位以及豁免美国工人保护对国家所称利益的上诉论点

命令：主任的决定被撤回。此事发回重审，以按照上述分析作出新决定。

保护。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人另外不符合救济资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代问题）。