SEP252024_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

案号：33963489 日期：2024年9月25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）

申请人是一名首席健康官（CHO），寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。参见《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，认定尽管申请人是一名持有高级学位的专业人士，但其未能证明豁免所要求的工作邀请（从而豁免劳工证）将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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进行重新审查（de novo）。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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)条。如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得获得对工作要求“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 884, 889（AAO 2016）为审理国家利益豁免申请提供了框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 参见 Flores v. Garland，72 F.4th 85, 88（第五巡回法院2023年）（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授予或否决国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

- 拟议事业兼具实质价值和国家级重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。基于下述理由，申请人未能证明豁免工作要求是合理的。虽然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。

申请人解释称，其拟议事业是担任首席健康官（CHO），以确保医院的有效管理和行政，其日常职责将涉及监督和管理日常运营，以确保患者获得适当的医疗服务。申请人还表示，通过利用其独特的医学和商业专业知识组合，其目标是提供创新且具有成本效益的医疗保健解决方案，尤其针对服务不足的人群。

审理主任认可申请人的拟议事业具有实质价值，且其处于有利地位以推进拟议事业。然而，审理主任认定申请人未能证明拟议事业具有国家级重要性，且权衡之下豁免工作要求将有利于美国。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，该意见几乎逐字复制自其针对补件通知（RFE）提交的回复函。申请人未对审理主任决定的任何方面提出异议，也未指出审理主任存在任何错误的法律结论或事实陈述作为上诉依据。

本办公室注意到，审理主任的决定充分处理了就申请人是否证明其值得获得工作要求酌情豁免所提交的证据，并解释了为何此类证据不足以满足申请人的举证责任。此外，该决定表明审理主任考虑了申请人对RFE的回复，该回复现于上诉中重新提交，以代替针对否决决定提交的书面论证意见。因此，申请人获得了8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)所要求的关于否决理由的充分说明，以及质疑该决定的公平机会。本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能确立所寻求福利的资格。

在确定国家级重要性时，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，本办公室关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。就申请人的经验和能力主张而言，这些涉及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。此外，申请人必须证明其企业的国家级重要性，而非

医疗保健行业、移民和创业精神的重要性。[2] 此外，“ 我们寻找更广泛的影响 ”，并且“ 一项事业可能具有国家级重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”同上。拟议事业的更广泛影响，无论是国家的和/或国际的，可以告知本办公室拟议事业的国家级重要性。这并不是说仅从地理角度看待这些影响。更广泛的影响可以超越特定拟议事业的地理位置和焦点。相关的调查是更广泛的影响是否适用于仅仅狭隘地赋予拟议事业利益之外。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效应的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家级重要性。 ”同上，第890页。

此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家级重要性要求，本办公室着眼于记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。在Dhanasar中，本办公室认定申请人的教学活动未达到国家级重要性水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。本办公室认可管理医院的总体价值；然而，证据不足以证明申请人的具体事业将对医院及该医院所服务的患者之外产生影响，或证明其拟议工作将以其他方式对医疗保健行业或倡议产生更广泛的影响。具体而言，申请人强调其目标是通过利用技术和创新来降低医疗保健成本；然而，记录未能以具体、有证明力的信息确立申请人的服务将如何对其所管理医院的患者之外产生更广泛的影响。记录未能确立申请人有计划引入可能被该领域或行业其他从业者传播或采用的新颖方法或技术，也未以其他方式阐明其将如何为整个医疗保健行业的研究和开发做出贡献。在此，记录未能通过支持性文件显示其作为特定医院CHO的服务将如何充分延伸至其预期患者之外，以在符合国家级重要性的层面上更广泛地影响行业或美国经济。此外，申请人提交了招聘人员致申请人的电子邮件往来，涉及若干就业机会，但其中无一为首席健康官职位，且申请人未解释其是否会接受其中一项就业机会而非首席健康官职位，这可能改变拟议事业。申请人有责任通过独立客观证据解决记录中的任何不一致之处。任何解释或调和此类不一致的尝试均不足以解决问题，除非申请人提交指向真相所在的合格客观证据。Matter of Ho，19 I&N Dec. 582, 591-92（BIA 1988）。

此外，申请人未能充分证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的显著潜力，或以其他方式为我国提供重大积极经济效应。申请人的商业计划表明其将提供更负担得起的医疗保健，这反过来将使个人拥有更多可支配收入用于商品和服务，从而产生有利于美国经济并创造就业机会的连锁效应。然而，申请人未解释管理医院如何导致

2 申请人的主张及提交的行业文章和报告涉及拟议事业的实质价值，而非国家重要性。

涉及个人改变医疗保健的可负担性。改变医疗保健法律和价格是一个复杂的过程，申请人未提供充分证据表明医院高管将如何改变全国医疗保健成本。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第376页。在没有充分证据表明可直接归因于其未来工作的预期美国经济影响或就业创造的情况下，记录未显示申请人事业所产生的区域或国家经济利益将达到 Dhanasar 案所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。同上，第890页。

申请人未证明拟议事业具有国家重要性，此为 Dhanasar 第一项要件的要求；因此，其不符合国家利益豁免资格。我们认可申请人在上诉中关于 Dhanasar 第三项要件的论点，但鉴于已认定证据未能证明申请人在国家重要性方面的资格，我们对记录是否证明 Dhanasar 其余要件保留意见。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“ 纯咨询性认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 注7（BIA 2015）（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明有资格或依裁量权本应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。