SEP292023_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

案由：28547098 日期：2023年9月29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）

申请人是一位医疗保健企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。移民与国籍法（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求获得国家利益豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准对所需工作邀请、从而对劳工证的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人的事业将具有国家重要性、她处于有利地位以推进该事业，或者总体而言豁免工作邀请要求将有利于美国。[1] 该事项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予以重新审查。Matter of Christa'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，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。该法第203(b)(2)条。

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 (AAO 2016) 规定，在确立EB-2资格后，USCIS可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 非公民拟议的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该

[1] 尽管否决决定中未提及，审理主任在其补充证据请求（RFE）中表示申请人符合高级学位专业人士资格，证据支持这一点。

非公民处于有利地位以推进拟议的事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

申请人是一名注册护士，寻求在佛罗里达州开设一家医疗保健咨询和教育企业。审理主任认定所提供的证据未满足Dhanasar测试的三个要件中的任何一个，因此未能显示申请人符合国家利益豁免的资格。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张审理主任使用了过于严格的证据标准，并且“ 未给予所提供的证据应有的考虑 ”。经审查，申请人未能证明她应在行使酌情权时获得工作邀请要求的豁免。

Dhanasar测试的第一个要件，即实质价值和国家重要性，侧重于申请人拟议开展的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的价值可在多个领域中得到证明，例如商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。Id. 事业的国家重要性通过审查其潜在影响来确定。Id. 例如，如果某项事业在特定领域具有国家层面的影响，或者如果它具有产生重大经济效应的显著潜力，尤其是在经济萧条地区，则该事业可能符合条件。Id. 在本案中，审理主任认定，虽然申请人的事业具有实质价值，但她未提供足够的文件证明其影响将达到国家重要性的水平。

在上诉中，申请人称该事业将具有国家重要性，因为她的活动将对具有国家重要性的美国医疗保健行业产生“ 涟漪效应 ”，例如创造就业和鼓励外国投资。她的上诉书面论证意见未量化任何可直接归因于其事业的“ 涟漪效应 ”，也未详细说明该事业将如何产生此类效应，除了仅仅作为医疗保健行业中的一家企业运营之外。虽然本办公室承认医疗保健行业的重要性，但在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题不是申请人将工作的行业或职业的重要性，而是该拟议事业的具体影响。Id. at 889-90。在此，记录未能证明该事业的影响将具有国家重要性。

如果某项事业在特定领域具有国家层面的影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响，则该事业可能符合Dhanasar第一个要件。Id. at 889。申请人的商业计划书称其公司将提供护理和健康教育服务，包括面对面和通过远程医疗。它未记录这些活动将如何构成医疗保健或护理领域的进步。虽然计划书称该企业将在医疗服务不足的地区运营，但它未记录或量化其将如何在国家重要的程度上缓解此类地区医疗服务的短缺。它也未指明计划在佛罗里达州运营的任何具体地区，尽管申请人在其“ 确定性陈述 ”中声称她“ 已经确定了公司可以在医疗保健教育方面帮助客户的一些地区 ”。 [2] 虽然本办公室承认商业计划书中关于远程医疗服务可供所有地点的客户使用的陈述，但公司服务

[2] 商业计划书还提到扩张计划，包括“ 北卡罗来纳州和南卡罗来纳州以及 和其他 D 地点 ”，但未提供进一步信息。

可能被医疗服务不足地区的人们使用，并不能证明他们将会使用，也不能证明这种使用将如此之大以至于缓解那些地区医疗服务的缺乏。同样，计划书称公司将在佛罗里达州运营，因为该州在美国慢性病水平最高，但未说明其拟在多大程度上影响该统计数据。在没有相关、有证明力和可信的文件证明该事业拟对其领域产生的具体影响的情况下，本办公室无法认定该影响将具有国家重要性。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

申请人声称，由于护理作为一门职业的重要性，她的事业将具有国家重要性。然而，这确立的是事业的价值，而非其国家影响，后者是Dhanasar第一个要件下的单独考量。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。在Dhanasar中，非公民作为科学教师的工作被认定具有实质价值，但未使其符合第一个要件，因为证据未显示该工作将如何更广泛地影响科学教育领域。Id. at 893。同样，如上所述，申请人未证明其事业的影响将超越其客户和员工，延伸至更广泛的护理或医疗保健领域。

申请人进一步称，由于美国护士短缺，她的事业具有国家重要性。然而，她的事业将如何解决这一短缺或在全国层面上对其产生影响并不明显。虽然该事业可能创造若干新的护理岗位，但美国短缺的不是此类职位，而是填补这些职位的合格工人。本办公室进一步注意到，劳工部（DOL）已通过将专业护理指定为A类职业来应对护士短缺问题，表明没有足够的美国工人能够、愿意、合格且可从事专业护理职位。20 C.F.R. § § 656.5, 656.15。See generally 6 USCIS Policy Manual E.7(C), https://uscis.gov/policymanual。该指定使非公民护士的美国雇主免于必须测试劳动力市场并向DOL申请永久劳工证。20 C.F.R. § 656.15。然而，这不是对工作邀请要求的豁免，因此不支持在国家利益豁免申请背景下认定护理相关工作本身具有国家重要性。

关于事业的潜在经济影响，商业计划书称公司在其运营第五年将拥有11名员工、527,031美元的工资总额和820,629美元的收入。然而，记录中未包含证明该商业活动将通过就业水平或商业活动对美国、佛罗里达州或任何经济萧条地区构成显著经济利益的文件，以至于其将达到国家重要性的水平。

针对审理主任的补件通知（RFE）提交的说明信中称，公司将“ 在佛罗里达州，即SBA HUB Zone区域 ”3运营，以通过创造就业、提高工资和改善工作条件以及鼓励区域投资来“ 表明立场并产生影响 ”。首先，我们注意到佛罗里达州只有部分选定区域被指定为HUB Zone区域。4 由于申请人未具体说明

3 HUBZone计划向“ 历史上未充分利用的商业区 ”内的企业提供优惠承包考虑，包括经济萧条地区、符合条件的灾区以及军事设施最近关闭的地区。参见 U.S. Small Bus. Admin., HUBZone program, https://www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistance-programs/hubzone-program; 13 C.F.R. § 126。
4 U.S. Small Bus. Admin., HUBZone Map, https://maps.certify.sba.gov/hubzone/map（最后访问日期2023年9月27日）。

其企业将设在何处，我们无法认定该企业将位于经济萧条地区，也无法认定其将为该地区带来经济利益。

商业计划使用美国商务部经济分析局的乘数来计算该事业的总经济影响，认定其将创造相当于191个就业岗位的“ 最终需求影响 ”，以及1,732,808.01美元的“ 产出最终需求影响 ”。首先，我们注意到这些统计数据使用的是“ 专业、科学和技术服务 ”行业的乘数。鉴于该事业的性质，该计划为何未使用医疗保健或教育行业的乘数并不明显。其次，该计划未在佛罗里达州经济的背景下分析这些间接影响，因此未能证明这些影响对该州经济如此重大以致具有国家重要性。

最后，尽管商业计划声称公司将通过其教育项目降低医疗保健成本，但并未记录或量化这一影响。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。一般而言，医疗保健教育可能降低医疗保健成本这一事实，并不能证明申请人的事业将在达到国家重要性程度的范围内降低此类成本。全部证据未能证明该事业具有产生 Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济效应 ”的重大潜力。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

我们认可关于申请人经验和资格的证明文件，以及赞扬其能力和勤勉的推荐信。然而，这些涉及 Dhanasar 标准的第二项要件，该要件关注的是申请人推进其事业的能力。它们并不能证明其事业将产生何种影响。

申请人未能证明其事业的影响将具有国家重要性。由于她未能根据 Dhanasar 测试的第一项要件确立其资格，我们无需处理其在其他两项要件下的资格，并在此保留这些问题。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终裁决不必要的问题作出“ 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)（在申请人未能以其他方式履行其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。申请人未能证明其应在行使自由裁量权时获得工作邀请要求的豁免。申请将继续被拒。

裁定：上诉被驳回。