APR042022_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：20603396 日期：2022年4月4日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人寻求第二优先移民分类，即作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但未证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人主张她有资格获得国家利益豁免。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369，375（AAO 2010）。经重新审查，我们将驳回上诉。

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，即作为高等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，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士之外国人或具有特殊能力之外国人。-
(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合条件之移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求之外国人。

(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合条件之移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求之外国人。

(B) 工作要求之豁免-

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 884（AAO 2016）中设定了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家级重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作要求进而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家级重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家级重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，总体权衡，豁免工作要求进而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国国民资格的性质或拟议事业，要求该外国国民获得工作邀请或要求申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体权衡，豁免工作要求进而豁免劳工证将有利于美国。关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar，26 I&N Dec. 第888-91页。

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation，22 I&N Dec. 215（Act. Assoc. Comm'r 1998）（NYSDOT）。
2 另见Poursina v. USCIS，936 F.3d 868，2019 WL 4051593（第九巡回法院2019年）（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体权衡，豁免工作要求进而豁免劳工证将有利于美国。关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar，26 I&N Dec. 第888-91页。

二、分析

如申请人2021年5月的“职业计划”所述：

我打算继续我作为[护]士的活动，运用我在项目和课程中获得的所有知识，以及我的专业经验，这些已相当程度地促进了我工作的高效成功发展，保证了最佳结果。我还打算根据医疗保健领域不断变化的需求参加新课程，并参加在美国验证我资历所需的课程。

审理主任认定，尽管申请人已证明其拟议事业的实质性价值，但她未确立其在Dhanasar分析第一项要件下的国家级重要性。

如审理主任所述，并如我们在先例决定中所解释的，

在确定拟议事业是否具有国家级重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。一项事业可能因在某一特定领域具有国家甚至全球影响而具有国家级重要性，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的影响。但我们并非仅从地理角度评估前瞻性影响。相反，我们寻求更广泛的影响。即使以美国某一地理区域为重点的企业和事业，也可被适当认为具有国家级重要性……例如，一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济效应的事业，尤其是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家级重要性。

同上，第889-90页。

在上诉中，申请人主张她的事业“具有明显的更广泛影响，因为其结果广泛传播给该领域的其他专业人士”，但未提供诸如研究出版物之类的文件来支持其主张。作为证据，申请人提及“先前提交的具有证明力的信件……这些信件证明我的工作通过[医]疗保健行业得到传播。”虽然这些信件表明作者对申请人及其工作的高度评价，但它们并未确立申请人的拟议事业将具有国家级重要性。即使申请人通过其拟议事业在美国复制其护理成功，她的

成功也将仅限于她所服务的患者和雇主。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家级重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。同样，本案记录未证明申请人的拟议事业将充分延伸至其直接雇主、同事和患者之外，以致会以与国家级重要性相称的水平更广泛地影响美国医疗保健或护理领域。

此外，申请人依赖其经验和先前职业成就来确立其拟议事业的国家级重要性。然而，申请人的专业知识和在先前职位中的成功记录是Dhanasar第二项要件下的考虑因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转向该外国国民 ”。同上，第890页。此处的问题是申请人是否已通过优势证据证明其拟议工作的国家级重要性。见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369，376（BIA 2010）和Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77（BIA 1989）。

申请人还错误地主张，审理主任在适用Dhanasar分析框架时，通过“ 仅从地理角度寻找国家重要性 ”并要求提供工作邀请，从而错误适用了该框架。然而，对审理主任决定的审查并不支持这一主张。没有任何迹象表明，审理主任仅从地理角度评估了她拟议事业的前景影响，或认定申请人因缺乏具体的工作邀请而未能证明其满足这一要素。

在没有更多证据的情况下，我们无法认定申请人满足Dhanasar分析第一项要件中的国家重要性部分。例如，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 对我国产生重大积极经济影响。在没有关于任何可直接归因于其未来工作的预计美国经济影响或就业创造的证据的情况下，记录并未显示申请人的事业对地区或国家经济产生的任何潜在利益会达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。她也没有记录证明其拟从事的特定工作提供有助于护理领域进步的原创创新，或 otherwise 对该领域或美国医疗保健行业具有更广泛的影响。

由于记录中的文件未能按要求证明其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。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其余问题的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定她未能证明其符合资格或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。