JAN112024_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：27404477 日期：2024年1月11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）

申请人是一名社会工作者，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位邀请要求。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准此项对所需职位邀请以及因此对劳工证的豁免。

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符合国家利益豁免的资格。此事现上诉至本办公室。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进行重新审查（de novo）。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，即作为持有高级学位的专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得获得对职位邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。同上。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) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS 可酌情1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或否决国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

- 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其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。2

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。记录支持该结论。上诉中待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求以及因此豁免劳工证将符合国家利益。

审理主任认定，虽然申请人的事业具有实质价值，但申请人未满足 Dhanasar 框架的第一项或第三项要件。作为初步事项，申请人在上诉中主张，审理主任在否决申请时，其决定“ 包含大量法律和事实方面的错误结论 ”。上诉必须具体指明不利决定中的任何错误法律结论或事实陈述。参见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。尽管申请人主张她已提供足以证明其符合国家利益豁免资格的证据，但她未按要求具体说明审理主任如何出错或决定中哪些因素有误。

基于下述理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能充分证明其事业的国家重要性，从而无法依据 Dhanasar 分析框架的第一项要件确立其资格。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。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。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于该个人的具体事业。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 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具有国家甚至全球影响。 ”同上。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重要性要求，本办公室考察记录申请人工作“ 潜在预期影响 ”的证据。同上，第889页。

申请人此前在巴西担任社会工作者，她打算在美国继续其工作。她在回应补件通知（RFE）时提交的职业计划中描述了其事业，其中包括以下内容：

2 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

凭借我在以往项目中的经验，我将协调由医生、社会工作者、护士、心理学家、体育教师、计算机教师、艺术教师、音乐教师、戏剧教师、厨师、遗产保护员、清洁主管、司机、行政助理和接待员组成的援助团队。我将规划和执行设备及产品请购，并创建、规划和执行文化和体育活动……我将创建、规划和执行 Server Central 项目，以优化公务员的咨询和体检，减少工作和疾病缺勤。因此，服务器将不会缺勤工作，也不会导致服务公众/公民的延误。

回应补件通知时提交的说明信——其内容也构成上诉书面论证意见的一部分——对申请人的事业作了以下描述：

提升生活质量的资源可以显著影响人群健康结果。申请人的拟议事业将通过实施这些资源来推进该领域，包括安全且负担得起的住房、教育机会、公共安全、健康食品、当地紧急医疗服务以及无致命毒素的环境……申请人将解决整个社会中的不平等问题，并赋能处于不利地位的人……专业知识和经验的结合使她能够有效评估、倡导并制定改善老年人生活的护理计划，影响其预期寿命和生活质量，并将在美国社会的多个层面产生积极的涟漪效应……[申请人]将通过尽量减少无家可归现象对社会的影响，在帮助面临无家可归的个人方面发挥重要作用……[申请人]的拟议事业将集中于为物质使用者及其家庭提供克服成瘾所需的支持。

该说明信中还包括——尽管书面论证意见中未出现——对申请人事业的以下补充描述：

[申请人]对社会工作和此类业务各领域的医疗诊所管理有全面的了解。她将带来其才能，支持和管理美国的诊所，以提高其收入、降低成本、提高效率和竞争力，从而促进美国经济。她卓越的技术能力将最大化美国医疗基础设施的效率和生产力，从而刺激美国健康和经济。她还将积极促进满足健康相关专业人员的需求。通过有效执行上述任务，她的目标是运用其在该行业的知识和经验解决相关健康问题，识别产生健康和经济成长的新商业机会，并创建商业解决方案和组合。

申请人的职业计划和说明信描绘了一项广泛的事业，涉及她打算在美国从事社会服务活动与医疗挑战交叉领域的工作。该计划和信件还对其整体事业作了模糊的描述；虽然她列举了可能对医疗行业产生积极影响的社会工作具体领域，但她并未

解释其作为社会工作者的就业如何会产生 Dhanasar 框架所设想的范围和规模的影响。例如，申请人提到一个“ Server Central 项目 ”，该项目将“ 优化公务员的咨询和体检，减少工作和疾病缺勤 ”，但记录未包含关于该项目或其与申请人事业如何相关的充分信息。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369 at 376。

申请人对其事业的解释还笼统地提到她意图影响医疗保健行业；例如，她称其“ 卓越的技术能力将最大化美国医疗基础设施的效率与生产力，从而刺激美国健康与经济。 ”重要的是，申请人未提供充分信息说明申请人作为个体社会工作者将如何着手如此庞大的事业，也未提供任何其他解释说明她将如何实施如此规模的事业；申请人未证明其事业是以明确里程碑或成果为界定、切实可行的追求。在此，申请人未表明她已发展出一项在特定领域内具有全国或全球影响潜力的事业。并且，在缺乏关于其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人在社会工作者方面的追求给美国区域或全国经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济效应 ”水平。Id. at 890。

虽然申请人对某事业的描述在其预期影响的广度上属于愿景性质，但她未解释其工作将如何应对全国性人才短缺或影响社会工作领域或医疗保健行业。她未解释其工作将如何对直接雇主以外的实体或她打算提供社会服务的任何个人产生积极影响。申请人援引其意图“ 将该行业的知识和经验用于解决相关健康问题 ”。在Dhanasar案中，我们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。

申请人在上诉中强调其知识、技能和工作经验，声称她拥有“ 令人印象深刻的成功康复和管理人员的记录，并将带来其精深的专业知识以协助和支持美国医疗保健系统[这将]对国家产生积极影响。 ”但申请人在其领域的知识、技能和经验涉及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 ”。Id. at 890。虽然审理主任认定申请人满足Dhanasar的第二项要件，但此处的问题是她拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

记录未确立拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的。因此，作为裁量事项，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由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Dhanasar框架下资格的其他论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对

对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本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

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。我们认定申请人未证明其符合国家利益豁免的资格或在其他方面应获国家利益豁免。申请仍将被驳回。

裁定：上诉被驳回。