JUL082021_03B5203 · 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：16150891 日期：2021年7月8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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名听力学家和言语病理学家，寻求作为持有高等学位的专业人士成员以及作为特殊能力个人的第二优先移民分类，并寻求对附加于该EB-2分类的工作邀请要求及劳工证要求的国家利益豁免。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，认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张她有资格获得国家利益豁免。

在这些程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。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作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。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邀请要求符合国家利益。

该法第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成员的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士成员，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、文化或教育利益或福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

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

此外，尽管法规和相关条例均未界定“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立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既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

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

第二项要件将焦点从拟从事的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从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识以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；为实现拟从事事业所取得的任何进展；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，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟从事的事业，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

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, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献中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，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

A. 持有高等学位的专业人士成员

审理主任未就申请人作为持有高等学位的专业人士成员或作为特殊能力个人的资格作出裁定。记录显示申请人拥有相当于外国高等学位的学历。因此，申请人符合持有高等学位的专业人士成员的资格。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)和(3)(i)(A)。4

B. 国家利益豁免

有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其符合Dhanasar分析框架第一项要件的资格。

第一项要件涉及具体拟从事事业的实质性价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人最初提供了一份声明，表明：

我打算继续运用我在听力学、言语病理学和医疗保健领域的专业知识和技能，继续我在美国作为听力学家的事业，向医院、护理学校、医疗诊所、家庭医疗保健企业以及任何我能帮助缓解听力学家严重短缺的地方提供服务……。

我在美国的职业计划是与一家医疗保健机构合作，为患者提供专家建议和治疗……。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提供了一份更新声明，表明：

我打算继续运用我通过13年专业经验获得的专业知识和技能，作为一名听力学家工作，为听力和言语相关病理的治疗作出重大贡献，以促进美国的社会和经济福祉……。

3 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 由于她符合持有高等学位的专业人士成员的分类，关于申请人作为特殊能力个人分类的裁定已无实际意义。

具体而言，我计划通过我拟从事的商业事业——[已隐去]——促进对美国健康和沟通治疗的重大惠益，这是一个中心，我将通过该中心提供门诊服务和听力学治疗，特别侧重于吞咽困难（dysphasia），即吞咽障碍，其扰乱生活质量，并且在医疗环境中也是发病率的指标。

此外，我将继续以我在听力学和言语病理学方面的专业知识支持美国商业和教育机构，继续发挥我的影响，通过美国人口尤其是儿童，为在该领域有障碍的人发展沟通技能……。

申请人在上诉中主张，她的“事业旨在积极运用她作为听力学家和言语病理学家的专业知识，特别是在治疗有沟通技能问题的患者方面，以增进人口健康”，并且“[她]拟从事的事业严格关乎国家紧迫事项和关切，例如听力学家对美国医疗保健系统的贡献，以及增进和改善美国人的健康。”审理主任认定申请人证明了其拟从事事业的实质性价值，记录支持该结论。5 基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟从事事业的国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国国民拟从事的具体事业”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在此，申请人必须证明其具体听力学或言语病理学服务的国家重要性，而非整体职位或领域、或她打算工作的广泛医疗环境的全国重要性。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“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。我们还指出，“一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性的积极经济影响，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。

在其上诉书面论证意见中以及在整个程序过程中，申请人强调她是“一名多技能专业人士，在该领域拥有高素质的经验和专业知识”。然而，申请人在其领域的经验和能力涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外国国民身上”。同上，第890页。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。

5 记录包括关于美国听力学家就业市场的文件，包括其描述、角色和职责。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。尽管申请人声称“[她]的拟议事业对美国具有广泛的全国利益，因为它在医疗保健领域具有全国影响；将广泛增进社会福利；并且影响联邦和州政府已描述为具有国家重要性的医疗保健事项”，但她未提供充分、具体的信息和证据来证明其具体拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。6 相反，记录包含有关听力学家、言语治疗师和言语语言病理学家的一般信息证据。在 Dhanasar 中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，记录未显示申请人提供听力学和言语病理学服务的拟议事业足以超越其潜在患者，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响听力学及相关领域或美国经济。

此外，申请人未证明她拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供实质性的积极经济影响。虽然她提到“美国该领域合格专业人员严重短缺”，但此类合格工人短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。此外，申请人未证明提供其服务将如何以某种方式影响这些数字。在没有关于其未来工作可归因于的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人服务对美国区域或全国经济产生的利益将达到 Dhanasar 所设想的“实质性积极经济影响”水平。同上，第890页。因此，申请人的拟议事业不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于记录中的文件未证明其拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据 Dhanasar 中概述的第二和第三项要件对其资格进行进一步分析将没有实际意义。

6 如上所述，在回应审理主任的 RFE 时，申请人声称她打算开设听力学治疗服务并提交了一份商业计划。然而，申请人在初次提交时并未提出此主张。资格必须在提交时确立。8 C.F.R. § § 103.2(b)(1)、(12)；Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45，49（Reg'l Comm'r 1971）。申请不能在申请人根据新的事实集合变得符合资格后的未来日期获得批准。Matter of Izummi，22 I&N Dec. 169，175（Comm'r 1998）。该决定进一步指出，引用 Matter of Bardouille，18 I&N Dec. 114（BIA 1981），USCIS 不能“考虑仅在提交申请之后才产生的事实”。同上，第176页。无论如何，重要的是要承认 Dhanasar 提供了诸如“与研究、纯科学和增进人类知识相关的事业”的例子，这些“可能有资格，无论这些领域的潜在成就是否可能转化为美国的经济利益”。申请人未证明其拟议的听力学业务与所列任何事业相似，以至于她将满足第一项要件的国家重要性部分。此外，申请人未表明其公司预计的未来人员配置水平为6-7个职位或收入将为佛罗里达州或美国未指明地点提供实质性经济利益，她也未证明该业务将位于经济萧条地区或她将在该地区雇用大量工人。

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，我们认定她未证明其符合资格或作为自由裁量事项值得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为独立的替代裁决依据。

命令：上诉被驳回。