JUL182024_11B5203 · 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：31570375 日期：2024年7月18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（国家利益豁免）

申请人是一名营养师，寻求作为持有高级学位的专业人士和/或具有特殊能力个人的就业第二优先（EB-2）移民分类，以及对该分类所附职位邀请要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）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，认定申请人未能证明豁免该分类的职位邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事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重新审查。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，因为申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因此她未满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要求。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。由于这一已确认的否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留申请人对Dhanasar其余要件提出的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出其所需结论并非必要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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基础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个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位

加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类证据的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 若申请人满足该要求，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定全部证据是否表明其被认可为具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。

一旦确立EB-2签证分类的资格，申请人随后必须证明其值得对职位邀请要求给予“符合国家利益”的酌定豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及有关规定均未界定“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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌定事项3授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟从事的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从事的事业；以及
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人是持有高级学位的专业人士。4 尚待确定的问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

申请人称其拥有超过10年的营养师经验，在学校膳食和以减重及代谢紊乱为重点的临床护理方面经验丰富，并涉及减重手术术前和术后护理。她称其拟从事的事业是继续作为营养师从事临床护理以及学校和医院膳食准备工作。她称通过其拟从事的事业，她将满足需求并缓解医疗专业人员短缺，为医疗机构提供服务，为该领域专业人员授课，参与并领导研究项目，并改善美国公民的整体健康。

1 若此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力外国人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 另见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌定性质）。
4 记录表明申请人持有2016年授予的美国硕士学位的外国同等学历。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)。审理主任认定，由于申请人已确立作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格，无须评估其作为具有特殊能力个人的资格。

在初始提交时，申请人提交了其教育和经验证据、简历、描述其拟从事事业并主张国家利益豁免资格的专业计划、专家意见信以及推荐和支持信。她还提交了讨论美国学校营养和健康饮食重要性的行业报告和文章。

经初步审查，审理主任认定申请人未以足够的特定性描述其拟从事的事业，以确立其满足 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 下的任何要件。审理主任发出了补件请求（RFE），给予申请人机会提交额外证据，以尝试确立其在Dhanasar全部三项要件下的国家利益豁免资格。申请人对RFE的回复包括更新的简历和专业计划（日期为2023年3月）、第二封专家意见信、一封额外推荐信以及营养和医疗保健各课程的结业证书。

在审查申请人的RFE回复后，审理主任认定申请人未提交足够证据证明其拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性、其处于有利地位以推进拟从事的事业，或总体而言豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

审理主任指出，记录未包含关于申请人拟从事事业或其广泛预期影响的足够细节。审理主任指出，申请人未指明诸如她打算工作的地区，或她打算寻求雇主职位还是作为独立顾问等细节。审理主任还认定，尽管记录表明申请人有资格担任营养师，但她未提供关于其拟从事事业的具体信息以确立其处于有利地位推进该事业。此外，审理主任认定申请人未证明国家利益因素，例如劳工证不切实际、其预期贡献对美国的益处、潜在创造就业，或其自雇不会对美国工人产生不利影响。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张审理主任错误地认定其专业计划未提供关于其拟从事事业的足够细节。在其上诉书面论证意见中，申请人引用了记录中已有的证据，并称该证据以优势证据表明她值得国家利益豁免。

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件，即具有实质价值和国家重要性，聚焦于个人拟开展的具体事业。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。在判断拟议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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本案中，申请人的拟议事业属于营养与医疗保健领域。我们撤回审理主任关于申请人的拟议事业不具有实质价值的认定，但认定其拟议事业不具有国家重要性。

相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外国人拟开展的具体事业 ”。见同上。在Dhanasar案中，我们进一步指出，我们考察拟议事业的“ 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内具有国家甚至全球影响 ”。同上。我们还指出，“ 一项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性 ”。同上，第890页。

申请人提交了她的职业计划，试图支持其拟议事业的国家重要性。在上诉中，申请人主张，该计划呈现了“ 对其作为营养师拟从事活动的明确理解，[提供]针对学校食品服务公共管理、医院食品服务管理以及以减重和慢性病为重点的临床营养的定制营养服务 ”。

申请人的职业计划提供了关于其拟议活动的一般信息，包括：

- 管理高效的学校食品服务。
- 为医院员工和患者提供均衡优质的膳食。
- 为肥胖手术前后的患者准备饮食处方和营养指导。
- 推进其在医疗机构营养不良问题上的研究。

该计划提供了一般性预测，称该业务将“ 增进社会福利和国家经济 ”。然而，申请人的职业计划提供的是一般化预测，不够具体和详细，不足以确立其拟议事业的潜在前瞻性影响。

申请人称，她将提供“ 学校营养咨询 ”，并将“ 为美国公司提供有利可图的营养策略，并为公共机构提供支持 ”。然而，该计划未详细说明她打算如何提供其服务。申请人未指明她将与之合作的具体利益相关方，也未指明她将为接触客户而参加的具体活动。她也没有指明她计划支持的公共机构。

在医院营养工作中，申请人称她“ 将领导一个多专业团队，包括厨师及其助理、屠夫、库管员、清洁工、管家和营养技师 ”。她进一步称，她将管理人力资源，包括负责“ 员工制服、考勤控制、休息日、休假以及工作环境中的人际问题 ”。然而，申请人的职业计划未讨论她打算如何雇用和支持这些工人，包括对工资和福利的分析。

申请人的拟议事业还包括科学研究。她称其拟议事业“ 将解决当前研究现状中所发现的问题 ”。然而，申请人未描述其拟进行的研究或她打算解决的问题。她也没有

讨论其研究将在何处以及如何进行，或她的研究将如何对营养领域具有重要意义。

申请人主张，其拟议事业将“ 实现更高的生产力和盈利水平，在国内创造收入并促进就业创造 ”。然而，这一陈述没有独立、客观证据的支持。申请人关于创造就业的预测是一般化的，记录未证明具有雇用美国工人的重大潜力，也未支持其拟议事业将具有重大积极经济影响。在上诉中，申请人称，“ [拟议事业]的经济影响体现在全球营养咨询服务市场的增长预测中 ”。然而，如上所述，申请人的职业计划未提供足够细节以分析其潜在前瞻性影响。

尽管申请人主张其拟议事业“ 不同于普通营养师的工作 ”，但她未以足够细节解释其不同之处。证据未表明申请人的技能不同于或优于美国已有并正在使用的技能。证据也未证明，使用申请人的经验将在营养领域内产生Dhanasar案所设想的更广泛影响。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。记录未确立其拟议事业将对整个领域产生影响。

申请人提交了讨论美国医疗保健专业人员需求和健康营养总体重要性的文章和行业报告。尽管这些报告倾向于支持医疗保健和营养是国家倡议，但报告未具体讨论申请人的拟议事业。“ 在判断国家重要性时，审理人员的分析应聚焦于受益人将做什么，而不是具体的职业分类。 ”6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual（着重号为原文所加）。此外，职业短缺问题由美国劳工部通过劳工证程序直接处理，不构成Dhanasar框架第一项要件下国家重要性的依据。

在判断国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外国人拟开展的具体事业 ”。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管我们同意健康营养很重要，且可能是国家倡议的主题，但我们认定这并不必然确立申请人具体拟议事业的国家重要性。记录中关于申请人拟议事业的信息或证据不足，无法显示证明国家重要性的广泛潜在影响。

申请人还提交了前同事、教授和患者的推荐信。我们注意到，这些信件描述的是申请人作为学生和专业人士的职责，而不是描述对营养领域具有广泛影响的成就，也未指明不同于或优于美国已有并正在使用的技能。虽然部分信件描述了申请人在巴西工作期间的过往成就，但作者未解释这些成就如何转化为对美国营养的前瞻性影响。信件赞扬了她的资质和专业精神，但申请人的技能、专长和能力涉及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人本人”。同上，第890页。此处的问题是，她拟开展的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

为支持其拟议事业所称的国家重要性，申请人引用了两份专家意见。记录包括由[已隐去]的[已隐去]博士准备的一份意见，以及由[已隐去]的[已隐去]博士准备的一份意见。我们承认，专家意见包含对申请人拟议事业国家重要性的分析。在其分析中，[已隐去]博士讨论了申请人的学术和专业背景。在讨论申请人的拟议事业时，[已隐去]博士称：

她将在所有营养领域提供不可或缺的指导，并将继续深化其知识以更好地服务美国。她打算运用其所获得的一切知识，帮助美国民众实现其预期结果，从减重到健康与福祉，以及预防和控制每天影响人们的慢性病。

尽管这一描述列出了营养师的一般工作职责和责任，但[已隐去]博士未讨论申请人拟议事业的任何具体细节。[已隐去]博士未详细说明申请人的具体拟议事业将如何对美国产生前瞻性影响，包括对营养的广泛影响、雇用美国工人的潜力或积极经济影响。相反，她的意见是一般性的，结论是，由于申请人的拟议事业是成为营养师，因此具有国家重要性。

同样，在其分析中，I I博士认为，在履行营养师职责时，申请人将“通过运用其营养知识和经验，改善教育机构、医疗保健组织和私营企业中美国学生、患者和公民的健康。”然而，他也没有讨论申请人拟议事业的具体细节，也没有解释它将如何对美国产生预期影响。

作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存有疑问，我们将不予采纳该意见或给予其较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；提交专家意见书并非资格推定证据。Id. 在此，咨询意见证明价值甚微，因为它们没有实质性地论述申请人具体拟议事业的细节以及为何其具有国家重要性。

在上诉中，申请人依据其先前提交的证据，并主张审理主任认定该证据不充分且缺乏细节存在错误。申请人继续依据其所主张的对其将提供服务的需求、其专业经验和成就，以及营养学领域总体上的重要性。然而，如上所述，该证据不足以证明申请人拟议事业的国家重要性。

因此，我们认定申请人未满足Dhanasar框架所要求的第一项要件。

由于申请人未证明其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar框架第一项要件所要求的，她不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第二项和第三项要件下的权衡因素将没有实际意义。如上所述，我们保留申请人对Dhanasar其余两项要件的上诉论点。5 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所规定的全部三项要件，我们认定她未证明其有资格或作为裁量事项应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

5 即使我们处理了其余问题，我们仍会驳回本上诉。如上所述，审理主任认定申请人未证明其国家重要性、她处于有利地位推进拟议事业，或总体权衡下豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证要求将有利于美国。在上诉中，申请人引用了随原申请和RFE答复提交的相同支持证据，并未提供任何新证据。审理主任充分处理了先前提交的证据，并解释了该证据在证明申请人满足Dhanasar三项因素及有资格获得国家利益豁免方面如何存在不足。申请人的上诉主张不能证明她满足Dhanasar全部三项要件。