JUL202021_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：15360781 日期：2021年7月20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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名精神科执业护士，寻求第二优先移民分类，作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士，并寻求豁免与该EB-2分类相关的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免职位offer要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

内布拉斯加服务中心审理主任认定申请人符合高级学位专业人士的分类资格。然而，审理主任认定证据未能证明该事业具有国家重要性、申请人处于有利地位以推进该事业，或豁免所需职位offer并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人重申其国家利益豁免资格，并主张审理主任在决定中犯错。在本程序中，申请人负有证明所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 法律框架

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合 underlying EB-2 签证分类资格（着重号为原文所加），即作为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面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职位offer要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士成员或具有特殊能力的外国人。——

{A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即持有高级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、文化或教育利益或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 职位offer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。

该法第101(a)(32)条规定，“‘专业’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规包含以下相关定义：

高级学位指任何美国学术或专业学位或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域内逐步提升的经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识程度。

专业指该法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 的法规规定了证明作为特殊能力人士资格的具体证据要求。申请人必须提交满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所列六类证据中至少三类的文件。

此外，尽管法规和相關法规均未定义“ 国家利益 ”一词，我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了裁决国家利益豁免申请框架。1 Dhanasar 指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情2批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免职位offer要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。3

11. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士成员资格。申请人持有美国护理学硕士学位，于2018年5月获得。我们同意。因此，待确定的剩余问题是申请人是否也符合 Dhanasar 所述分析框架下的国家利益豁免资格。

申请人正担任精神科心理健康执业护士，其职责包括提供“ 复杂护理协调和高级护理…… ”以及“ 为患者提供诊断、治疗和预防性医疗保健服务…… ”。在此过程中，他每天接诊约十二名患者，并“ 负责患者评估、解读、诊断以及开具适当的医疗和治疗措施。 ”

在其初始申请中，申请人表示他“ 打算持续工作和执业作为精神科心理健康领域的执业护士，为精神病患者提供精神科护理。 ”在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提供了关于其拟从事事业的额外信息，包括他打算通过其注册有限责任公司（LLC）经营自己的心理健康服务业务，I I 他表示，尽管初期他将作为唯一医疗提供者，但他打算招聘各种额外职位，包括支持人员和其他护士，因此，他的公司将成为一个美国工人雇主。他的目标是在前三个月内从150名患者扩展到六个月内300名患者，并期望与其他执业护士团体合作以增加患者量。通过! I他希望解决患者在获得优质医疗保健服务方面的不平等和短缺问题。

尽管审理主任未作出明确认定，记录支持裁定申请人拟从事的事业具有实质价值。例如，记录包括讨论精神科医疗提供者短缺以及精神健康障碍对公共健康不利影响的文章和统计数据。

为评估申请人拟从事的事业是否满足国家重要性要求，

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了先前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)。
2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。
3 参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91，关于这三项要件的详细阐述。

我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。我们得出结论，虽然他的事业确实具有实质价值，但记录未能以优势证据标准证明申请人的患者工作将影响精神科心理健康领域或更广泛的美国医疗保健行业，而非仅限于他所服务的特定患者和工作场所。

同样，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程度，因为这些活动不会对其所在领域产生更广泛的影响。Id. at 893。如下文更详尽解释的那样，申请人的心理健康护理工作影响的是他所治疗的个体，即便考虑到心理健康服务提供者短缺的情况，他也未能有说服力地证明其活动将如何产生更广泛的影响。正如补件通知（RFE）中所解释的，在认定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，我们进一步指出，我们寻找拟从事事业的“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。”Id.

关于其拟从事的事业，申请人没有解释，例如，治疗150至300名患者将如何对医疗保健领域产生更广泛的影响，尤其是在不知道申请人每天可能接诊多少患者、或者其业务将如何以不同于其他既有心理健康执业机构的方式运营的情况下。再举例进一步说明，申请人没有提供分析性分解，说明其对医疗保健系统的影响，或者其工作将如何影响他所援引的心理健康服务提供者短缺问题。通过其拟从事的事业，申请人计划解决少数群体在获得优质医疗保健方面所经历的不平等，但他没有证实其执业将对那些差距产生何种具体影响。例如，我们不知道他是否打算只服务少数群体患者，或者其患者负荷中有多大比例将属于那些原本会经历不平等医疗保健可及性和质量的群体。此外，我们不知道申请人计划如何解决影响服务可及性的问题，例如无力支付服务费用或缺乏足够的保险覆盖。即使提供了这些细节，申请人仍需要解释解决可及性和治疗方面的不平等将如何产生超出其所治疗的具体患者的更广泛影响。在此，申请人不当依赖其对个体患者所产生的影响，以此作为满足Dhanasar第一项条件的充分依据。因此，在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人拟从事的事业不符合Dhanasar框架第一项条件中的“国家重要性”要素。

申请人提交了推荐信，其中熟悉申请人工作的专业和学术熟人赞扬其在该领域的教育背景、经验和能力。尽管我们认可……[已隐去]关于申请人属于少数率先开创成功诊断和治疗心理健康状况方法的人之一的陈述，但作者没有解释申请人“教学式方法”的性质，也没有说明该方法是否已在申请人的工作场所或整个领域被采用。记录中几乎没有关于任何方法的佐证证据。同样，尽管作者强调申请人的“核心研究重点领域”对[已隐去]这一具有挑战性的领域作出了重大贡献，但作者没有提供足够的细节或证据来证实关于在该领域作出重大贡献的主张。

另一作者[已隐去]的另一封信包含几乎相同的语言和格式，与[已隐去]的信件相同。在审查[已隐去]信件的内容时，我们注意到[已隐去]的陈述，即申请人的工作在由伊利诺伊州和威斯康星州医疗专业人员参加的会议上被查看和审议。然而，我们几乎没有关于申请人为会议贡献的具体工作、或者该工作是否影响了整个医学界的信息。同样，该信提到申请人的“ 创新记录 ”，但作者几乎没有提供细节说明这一创新是什么，或者该创新是否对领域产生了更广泛的影响。作者指出了申请人作出贡献的“ 核心研究重点领域 ”，“ 包括以多学科团队方式与他们的初级保健医生及我们的专科一起治疗患者，弥合差距。 ”然而，作者没有解释“ 弥合差距 ”的工作、其影响、它如何涉及研究领域，或者关于申请人在该工作中角色的任何具体细节。

总体而言，信件中所含相同语言和格式的部分削弱了信件整体的证明价值，因为这表明这些信件并非独立撰写。这一点，加上信件中所作的含糊且未经证实的主张，不能有说服力地确立申请人拟从事事业的国家重要性。尽管我们认可申请人的主张和作者的信件，但记录并未表明申请人的想法或方法已被实施，从而使其工作的更广泛影响得以确立。例如，申请人没有表明其心理健康工作对地区或国家经济带来的益处将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。他也未能确立其事业具有以与国家重要性相称的水平显著雇用美国工人的潜力。

在上诉中，申请人主张审理主任在国家重要性认定上犯错，因为该决定暗示威斯康星州人民对国家无足轻重。申请人还声称，审理主任忽视了申请人的工作如何与所有五十个州相关并具有可实现的全国覆盖面。在审查审理主任的决定时，我们未发现对这些主张的支持。4 申请人的论点错误地聚焦于其患者作为个体的重要性和价值，而非其拟从事事业的影响。这一区分很重要，因为审理主任认定证据不足以确立拟从事事业的更广泛影响。虽然申请人所服务的个体患者当然有价值且绝非无足轻重，但仅此事实并不能免除申请人证明其与他们所做工作或整体工作具有国家或全球影响的责任。因此，申请人拟从事的工作不符合Dhanasar框架的第一项条件。

由于记录中的文件未能确立其拟从事事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项条件所要求的，申请人未能

4 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申请人的其余上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本来不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar案所述第二和第三项条件对其资格作进一步分析将没有实际意义。

III. 结论

申请人已证明其符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条规定的EB-2分类资格。然而，由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项条件，我们认定其未能确立有资格或作为自由裁量事项本应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。在签证申请程序中，申请人有责任确立所寻求移民福利的资格。《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)。在此，该责任未被履行。

命令：上诉被驳回。