JUN082021_06B5203 · 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：11212030 日期：2021年6月8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）

申请人是一名营养师，寻求第二优先移民分类，即作为持有高等学位的专业人士和作为具有特殊能力的个人，以及豁免附于该EB-2分类的工作邀请要求。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，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但她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。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，即属于持有高等学位或其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，将潜在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、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请豁免——

(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。

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）可作为裁量事项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性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 权衡之下，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。

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，权衡之下，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可评估如下因素：鉴于该外国国民资格的性质或拟议事业，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批准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，权衡之下，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

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格。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。

关于其依据Dhanasar第一项要件主张的资格，申请人最初提供了一份声明，其中表示：

我打算继续运用我在临床营养和医疗管理领域的专业知识和知识，继续在美国担任营养师，为医院、学校、企业、诊所、私人个人和健身房提供服务。

我的事业将主要侧重于营养和健康咨询服务，最终将有助于提供有效解决方案，减少因营养不良导致的疾病流行，并将实质性应对国家的营养危机。

我在美国的职业计划是继续担任营养师，即在医疗和健康行业工作，以继续开发优质饮食计划。我将提供预防性和矫正性营养服务，旨在减少美国因营养不良导致的有害疾病。我将继续与医疗专业人员和其他营养专家密切合作以实现我的目标，并努力为美国公众的健康带来巨大改变。

我打算继续为患者和客户实施独创的营养计划，与专业同事保持积极关系，并通过广泛研究识别任何业务发展机会。我还打算领导有意义的专业客户关系和商业伙伴关系，目标是增强任何选择雇用我的公司的客户、患者和销售获取。

3 见Dhanasar, 26 I&N Dec. 第888-91页， 关于这三项要件的详细阐述。

在回应审理主任的补件要求时，申请人提供了一份更新声明，表示她“将弥合临床医生与患者之间的差距，[她]将通过作为患者治疗计划和解决方案的一站式服务来做到这一点”，并“将继续为健康机构和个体患者提供咨询服务”。此外，申请人声称她目前正在其领域工作，“作为美国最大连锁杂货店[已隐去]的负责人”，并列出了17家“她打算寻求工作安置的公司，以及它们当前的空缺职位，这些职位与[她的]职业资格完全匹配。”4

申请人在上诉中主张，“作为一名多技能营养师，……毫无疑问[她]将在美国在一个具有国家重要性的领域工作，能够产生实质性的积极影响，因为她的专业活动在健康教育 and 健康领域具有涟漪效应。”记录包括营养师、营养师和整体医疗工作者的职位描述；有关肥胖和糖尿病、慢性病预防和健康促进、营养和膳食指南的医疗报告；关于饮食计划、健康和健康指导、营养和健康以及饮食的文章；以及有关营养治疗和教育的研究。因此，记录显示申请人拟议的营养师工作具有实质性价值。

在判定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“该外国人拟从事的具体事业”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在此，申请人必须证明其提供营养与健康咨询服务这一具体事业的国家重要性，而非营养或医疗领域或行业的国家重要性。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“[a]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，“[a]一项有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，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，申请人强调其“在营养、健康、保健和营养教育领域拥有超过8年的渐进式且高度合格的经验”。申请人在其领域的经验和教育涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到该外国人身上”。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。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。尽管申请人的陈述反映其有意提供营养与健康服务，但她并未

4 例如，在其列出的17个通过 LinkedIn 和 Glassdoor 找到的社区健康网络、Howard Hughes Medical Institute 和 CVS Health 的预期“职位”中即包括此类职位。由于申请人正在申请豁免工作邀请要求，她无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关其当前和预期职位的信息，以说明她打算以何种身份工作，从而判定其拟议事业是否满足 Dhanasar 框架第一项要件的要求。

提供充分、具体的信息和证据，以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将充分延伸至其潜在客户之外——无论是作为私人承包商还是受雇于其任何预期企业——从而在与国家重要性相称的水平上更广泛地影响营养与医疗领域或美国经济。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的显著潜力，或 otherwise 为我国提供重大积极经济影响。在没有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，记录未显示申请人营养师工作给美国区域或国家经济带来的益处将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上，第890页。因此，申请人的拟议事业不满足 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于记录中的文件材料未确立其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，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下的资格将无实际意义。

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，我们认定其未证明其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权意义上 otherwise 应获该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。