JUN092021_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：10432798 日期：2021年6月9日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一家心理健康机构，为受益人（一名团体辅导员和个案管理员）寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）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)。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了该申请，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但申请人未能证明豁免所要求的工作邀请（因而豁免劳工证）将符合国家利益。在重新开案动议中，审理主任维持了驳回决定，具体认定记录未能证明“ 受益人的拟议事业具有国家重要性，或者总体而言，批准国家利益豁免将有利于美国 ”。

在本程序中，申请人负有证明其符合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（de novo review），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科学、艺术或商业领域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，因此需要另行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，将前瞻性地实质性惠及美国国民经济、文化或教育利益或美国福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域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、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出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，在申请人证明以下内容时批准国家利益豁免：(1) 该外国人的拟议事业兼具实质性价值和国家级重要性；(2) 该外国人处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。

第一项要件（实质性价值和国家级重要性）聚焦于该外国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。在确定拟议事业是否具有国家级重要性时，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人。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；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，总体而言，豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国人资格的性质或拟议事业，该外国人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

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)。

其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国人的贡献中受益；以及该外国人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，总体而言，豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。2

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。尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。基于下述理由，申请人未能证明豁免工作邀请要求具有正当理由。具体而言，记录未能证明受益人的拟议事业具有 Dhanasar 第一项要件所要求的国家级重要性。

在重新开案动议中，审理主任认定，“ 根据所提交的证据，[受益人作为团体辅导员和个案管理员所提供的]对每位个别客户/成员[即申请心理健康机构的成员]的益处，并不代表对社会福利的广泛提升。 ”审理主任进一步指出，记录“ 未能证明[申请心理健康机构]本身对国家整体或对吸毒和精神病咨询领域的重要性 ”。

在上诉中，申请人主张，2013年发表于 Social Work Public Health 的一篇题为“ The Impact of Substance Use Disorders on Families and Children: From Theory to Practice ”的文章满足 Dhanasar 第一项要件。具体而言，申请人提请我们注意该文章的如下陈述：

每个家庭和每位家庭成员都受到使用物质的个人的独特影响，包括但不限于发展需求未得到满足、依恋受损、经济困难、法律问题、情绪困扰，以及有时针对其本人实施的暴力。对于儿童，还存在自身发展为物质使用障碍（SUD）的风险增加。

我们认识到，受益人作为团体辅导员和个案管理员向每位个别客户提供的益处，也为接受心理健康照护的客户的家庭成员提供了益处。然而，记录未能证明，除向客户及其家庭成员提供的益处之外，受益人的拟议事业是否会产生更广泛的影响，达到具有国家级重要性的程度，或者是否会对美国至少一个地区带来可能的实质性积极经济影响。

申请人还在上诉中提交了司法部国家毒品情报中心2011年《国家毒品威胁评估》的摘录及随附的两页摘要表，表明“ 2007年非法药物使用对社会造成的估计经济成本超过1930亿美元 ”。记录未能证明非法药物

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

使用在2007年之后某一时期对社会造成的估计经济成本。此外，记录未能证明非法药物使用对美国特定地区（更具体而言，受益人将工作的地区）的估计经济成本，也未能对比该事业将为该地区带来的可能的实质性积极经济影响。即使2007年非法药物使用对社会造成的估计经济成本具有参考价值，该威胁评估摘录也解释称，该经济成本的大部分（1200亿美元的生产力损失）“ 通常通过个人的失能而发生，或因动力下降，或因被收容于住院治疗项目、医院或监狱 ”。

申请人就威胁评估和汇总表如何满足Dhanasar第一项要件提出了相互矛盾的主张。申请人主张如下：

[受益人心理健康服务]的影响远远超出[申请人客户]的每一位个体成员。此外，每当一名物质滥用者作为经济的生产性成员重返工作岗位时，经济都会受益。每一名因成瘾而失业的物质滥用者……都会给经济造成工资损失和医疗费用增加，而这些费用在许多情况下由纳税人承担，因为如果滥用者没有就业，他们很可能没有保险。

总之，申请人主张受益人的服务通过使一名康复中的物质滥用者作为经济的生产性成员重返工作岗位而帮助经济，但这些服务对社会也有害，因为纳税人支付了使物质滥用者重返工作岗位的医疗费用。无论申请人主张心理医疗保健对社会有益还是有害，威胁评估和汇总表报告的是为康复劳动者提供物质滥用治疗的经济成本估算；它们并未确立提供治疗的经济效益估算，例如若不提供康复治疗物质滥用将造成的估算成本，以便评估这些服务的效益。整体考虑，威胁评估摘录和汇总表并未确立受益人的拟议事业是否具有上升到国家重要性层面的更广泛影响，或者是否会对美国至少一个地区产生可能的重大积极经济影响。

接下来，申请人提交了美国国家药物滥用研究所一项关于全国物质使用趋势调查的摘录，该摘录指出，“ 9.4%的……12岁及以上美国人……在过去一个月内使用过非法药物[2013年] ”，而“ 2002年为8.3% ”，表明2002年至2013年间有所增加。该摘录未提及2013年至申请提交日之间的趋势。该摘录还指出，尽管“ 估计有22.7百万美国人……需要针对与药物或酒精相关问题的治疗，……但只有约2.5百万人……在专科机构接受了治疗。 ”该调查摘录在占总体人口各自比例方面（分别为8.6%和0.9%）错误描述了这些数字；然而，适当的比率是，需要治疗的美国人中只有11%（22.7百万中的2.5百万）在专科机构接受了治疗。申请人未在上诉中主张，且记录也不支持以下结论：2013年物质滥用美国人中的治疗缺口能够确定受益人的拟议事业是否具有上升到国家重要性层面的更广泛影响，或者是否会对美国至少一个地区产生可能的重大积极经济影响。

申请人还在上诉中提交了卫生与公众服务部证人于2017年向参议院卫生、教育、劳工和养老金委员会提供的书面证词的副本。该证词主张卫生与公众服务部"已将[阿片类]危机列为最高临床优先事项，并致力于利用[其]全部专业知识和资源来抗击这一流行病。"该证词主张"缺乏卫生系统和医疗保健提供者的能力来识别和接触个人，并为他们提供高质量、循证的阿片类成瘾治疗。"申请人未在上诉中主张，且记录也不支持以下结论：缺乏医疗保健提供者识别和接触个人并为他们提供高质量、循证的阿片类成瘾治疗的能力，确立了受益人的拟议事业是否具有上升到国家重要性层面的更广泛影响，或者是否会对美国至少一个地区产生可能的重大积极经济影响。

接下来，申请人在上诉中提交了受益人于2019年11月撰写的一份研究项目提案，该日期在申请提交日期之后，而且还在审理主任对重新开案动议作出决定之后。3 申请人必须证明移民福利的所有资格要求自提交之时起并持续至审理期间均已满足。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得在申请人或受益人根据新的事实情况获得资格后的未来日期获批。参见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'l Comm'r 1978)。首次在上诉中提交的、日期在申请提交日期之后的研究项目提案呈现了一组在提交时不存在的事实，因此不能确立资格。Id.

综上所述，申请人未能确立拟议事业就其潜在预期影响而言是否具有国家重要性，这是Dhanasar第一项要件所要求的。我们对记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件的要求保留意见。

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，我们认定申请人未能确立国家利益豁免的资格，或在酌情裁量上不具备获得该豁免的正当理由。

裁定：上诉被驳回。

3 申请人还在上诉中提交了受益人的一封两页信函和两封就业确认信。然而，这些信函涉及受益人是否符合拥有高级学位且具有足够工作经验的专业人士成员资格，这些并非上诉中的问题。这些信函未涉及Dhanasar第一项和第三项要件，而这两项是上诉中的问题。因此，我们无需进一步讨论这些信函。