JUN092021_12B5203 · 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

案卷编号：12796077 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）

申请人寻求第二优先移民分类，即作为持有高等学位的专业人士以及作为具有特殊能力的个人，并寻求对附属于该EB-2分类的工作邀请要求给予国家利益豁免。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，主张其符合国家利益豁免的资格。

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)条规定了这一递进框架：

(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……合格移民，即持有高等学位或其同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将

在预期上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、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(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。

此外，尽管法规和相关部门规章均未界定“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从事的事业；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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在预期影响。

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；实现拟从事事业的任何进展；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

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 (Aug. 28, 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。

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起来表明，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。

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陈述，表明她“寻求在老年居家护理领域作为企业家和营养专家就业”。此外，申请人声称她“打算开发并开设一家[原文如此]创新型居家护理机构，为老年人提供多项居家健康护理服务，以减轻维持适当营养的压力和困难”。在回应审理主任的否决意向通知（NOID）时，申请人主张她“打算将其牙科技能、整体广泛的行业经验以及对营养及其对牙齿和整体健康影响的深刻理解相结合”，并“打算开发并开设一家创新型居家护理机构，为老年人提供多项居家健康护理服务，以减轻维持适当营养的压力和困难”。

在否决该申请时，审理主任指出：

所提交的证据不足以表明申请人的事业具有实质性价值，因为她未提交对其事业的足够详细描述。虽然向老年人提供营养和食品服务通常可能具有实质性价值，但申请人必须证明其特定事业如何具有实质性价值。申请人未提供关于其特定事业的充分证据以确立其价值或表明其具有实质性价值。此外，申请人未提交任何书面证据以支持其在个人陈述中讨论的关于营养以及老年人口对食品援助需求的事实和数据。在回应NOID时，律师在附函中指出营养对健康生活方式很重要，并引用了关于肥胖的统计数据，讨论了不健康饮食习惯的其他风险因素，如心脏病、高血压、2型糖尿病、骨质疏松症和某些类型的癌症。律师指出，良好营养与健康体重、降低慢性病风险和整体健康之间的联系太重要了，不容忽视。律师指出，梅奥诊所曾表示，不当营养可导致老年人的若干健康问题。然而，律师未提供任何证据支持这些统计数据或陈述……

此外，[由于]申请人未提交对其拟从事事业的足够详细描述或充分的书面证据以证明其拟从事的

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

事业将具有潜在预期影响，她未能证明其特定事业具有国家重要性……

我们采纳并维持审理主任的决定，并附以下评论。见Matter of P. Singh, Attorney, 26 I&N Dec. 623 (BIA 2015)（引用Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见Chen v. INS, 87 F.3d 5, 7-8 (1st Cir. 1996)（“ [I]f a reviewing tribunal decides that the facts and evaluative judgments prescinding from them have been adequately confronted and correctly resolved by a trial judge or hearing officer, then the tribunal is free simply to adopt those findings ”，只要该法庭的命令反映出对案件的个别关注）。

在上诉中，申请人实际上提出了与其在回应审理主任的NOID（意向拒绝通知）时所提出的相同论点，而未具体指出审理主任决定中的任何错误的法律结论或事实陈述。事实上，其书面论证意见几乎与她对NOID的回应逐字相同，并未针对审理主任的认定作出回应。此外，记录中没有任何支持性证据可佐证申请人就其拟议证据所作的任何陈述。因此，申请人未能证明其拟议事业既具有重大价值又具有国家重要性。

就国家重要性而言，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“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。参见Dhanasar，26 I&N Dec.第889页。在此，申请人必须证明其提供营养和家庭医疗保健服务具有国家重要性，而非良好营养和家庭医疗保健具有国家重要性。在Dhanasar案中，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内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，或具有其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

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。除其未经支持的陈述外，她未提供充分、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案中，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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。同上，第893页。在此，记录未显示申请人的拟议事业将充分延伸至其机构或潜在客户之外，以在与国家重要性相称的水平上对牙科、营养或家庭医疗保健领域或行业或更广泛的美国经济产生影响。

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重大潜力，或以其他方式为我国带来重大积极经济影响。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，记录未显示申请人牙科、营养或家庭医疗保健服务给美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 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符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件材料未能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，申请人未能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，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代裁判依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。