OCT202021_02B5203 · 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：11244070 日期：2021年10月20日

对德克萨斯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）

申请人是一名护理协调员，寻求第二优先移民分类，即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（即工作邀请要求）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯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。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉。

I. 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。

本法第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成员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成员，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及国家经济、

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。

虽然法律和相关法规均未界定“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授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(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，即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。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、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；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；即使假设有其他合格的美国工人可用，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

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)。

综合起来，必须表明权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士成员资格。尽管审理主任认定拟议的护理协调领域事业具有实质性价值，但审理主任认为记录未能证明申请人的事业具有国家重要性。审理主任还认为记录不满足 Dhanasar 的第二和第三项要件。基于下文所述理由，申请人未能证明豁免工作邀请要求是有正当理由的。

申请人最初将事业描述为“ 与一家医疗保健机构合作提供专家建议和管理服务 ”的计划。申请人还表示她将“ [为]该领域的专业人士提供培训 ”；“ [监]督和管理其他治疗师、助理及其他参与诊断和康复过程的人员 ”；以及“ [在]公立和私立医疗保健服务质量管理部门提供专业服务 ”。申请人主张该事业“ 对美国具有国家重要性，因为我的领域严重缺乏专业人士，且个人将在医院停留更少时间，并学习管理其疼痛，使其能够为经济和社会做出贡献。 ”

在回应审理主任的证据请求时，申请人将事业重新表述为“ 向美国医院和诊所提供我的专业知识，以协调、培训和指导其护士、护士技术员及其他医务人员 ”的计划。申请人还主张她将“ 作为一名受过高等教育和富有经验的护士提供我的专业知识，独立或作为多学科团队的一部分诊断和治疗急性、发作性和慢性疾病。 ”申请人进一步主张她将“ 继续跟进该领域的最新进展，研究和更好地理解最先进和创新的治疗方法及护理技术，然后实施这些治疗和技术，以惠及我的患者以及我所服务的医院和诊所。 ”

在决定中，审理主任认为记录未能证明拟议事业具有国家重要性，并指出“ [申]请人未能证明其作为医疗机构护理协调员的工作的潜在前瞻性影响将在 Dhanasar 所设想的层面上广泛影响该领域或医疗保健。 ”

在上诉中，申请人概述了其先前的工作经验和教育。她还提供了关于护理和医疗保健领域的一般信息，以及关于COVID-19大流行的一般信息。申请人还引用了关于护理专业人员和教育工作者普遍短缺以及某些社区缺乏医疗保健服务的报告。申请人主张“ 拟议事业具有国家重要性，因为它影响多个州政府已描述为具有国家重要性的医疗保健事项，并改善[原文如此]美国提供的医疗保健，协助应对已知且广泛讨论的国家危机。 ”

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

申请人必须在提交非移民签证申请时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得在申请日之后、申请人或受益人在新的事实组合下变得符合资格时予以批准。参见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248 (Reg'l Comm'r 1978)。

申请人于2018年3月提交申请，早于COVID-19大流行。记录中在申请提交日期之后出现的关于COVID-19大流行的引用，涉及在申请提交日期尚不存在的新事实组合。因此，申请人对COVID-19大流行的引用不能确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另参见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248。

在判定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。Dhanasar 提供了可能具有国家重要性（如第一项要件所要求）的事业的示例，包括“ 在某一特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 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 ”。同上，第889-90页。

申请人的护理和护理协调事业有利于申请人的医疗保健雇主和患者；然而，记录并未证明该事业如何如 Dhanasar 第一项要件所设想的那样，在申请人雇主和患者之外，具有雇用美国工人的重大潜力或产生重大积极经济影响方面的更广泛影响。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。申请人负有阐明其如何满足资格标准的举证责任。见该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人在上诉中关于其专业知识和以往职业成就的陈述，并未说明拟议事业如何在其直接雇主和患者之外具有更广泛影响。此外，申请人在上诉中侧重于护理和医疗保健领域的重要性以及普遍性短缺，并未说明具体事业的各个方面，以及该事业下计划活动的开展将如何产生更广泛影响、达到 Dhanasar 所设想的国家重要性水平。同上。

总之，申请人未证明拟议事业具有 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性，因此不符合国家利益豁免资格。我们保留关于记录是否满足 Dhanasar 第二项或第三项要件的意见。

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，我们认定申请人未证明其符合国家利益豁免资格，或经自由裁量后在其他方面应获国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。