# OCT202022_01B5203 · 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：23052362 日期：2022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）

申请人是一名护士，寻求作为持有高级学位的专业人士类别获得第二优先移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心代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，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域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) 属于持有高级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……合格移民，即属于持有高级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，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益，或美国福利，且其服务在

科学、艺术、专业或商业领域由美国雇主寻求。

(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，尽管法规和相关条例均未定义“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) 总体而言，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，我们考虑其潜在的未来影响。

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：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，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)。
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）。

必须综合考虑，表明总体而言，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级学位的专业人士资格。因此，上诉中需确定的问题是，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议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声明，其中表示：

我在这里[美国]发现健康专业人员多么受重视，以及这一专业的稀缺性，以及其在担任护士方面的必要性。我希望很快能够以我的专业经验进行合作，因为护理是一门无条件关爱的艺术，是照顾一个你一生中从未见过的人，但仍然帮助并为他们竭尽全力。你不能仅仅为了钱而做这件事，我相信在世界任何地方都必须为了爱并带着爱去做。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人表示：

我已包含……一份完整的商业计划，更好地界定我在医疗保健行业的拟议事业，以及我将做出的具有国家重要性的具体贡献，其中包括许多方面，包括我在医疗保健行业的影响、我雇用美国工人的潜力、我的事业将如何惠及社会福利，以及它影响被描述为具有国家重要性且是国家倡议主题的事项。

为了更好地理解上述内容，我想首先谈谈我的拟议事业 I并将提供！ I
I land I

将使用便携式设备以及装在适当（急救）包中的大量材料和药物，在患者家中提供优质护理。专业人员将进行检查，必要时，专业人员将在您家中执行稳定病情所需的程序或将您转移至医院病房。

如果 患者在诊所接受护理并已签约我们的24小时转运服务，他们将可以使用高级支持救护车立即转运患者。

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

在回应审理主任的拒绝意向通知时，申请人提及她的商业计划，并声称她的“ 拟议事业， 我将提供独立的医疗转运服务，有3种选择：基本转运、高级支持转运和24小时诊所转运 ”，并且“ 公司的运营区域将是the I地区。 ”在上诉中，申请人主张：

[B]基于美国政府的愿景和国家倡议，这些倡议表明我的事业作为护士领导 具有重大影响潜力并因此具有国家重要性，因此，我的拟议事业在特定领域（医疗转运）具有国家甚至全球影响，并影响政府实体已描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项。

审理主任认定申请人证明了拟议事业的实质性价值，但未证明其国家重要性。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拟议事业的国家重要性方面。

首先，申请人必须在提交申请时确立其获得所请求福利的资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。如上所述，申请人最初声称其拟从事的事业涉及她作为护士的“ 专业经验的协作 ”。申请人并未声称她打算创建新企业，I I 事实上，记录并未反映她在审理主任签发补证通知（RFE）之前有意开设和经营门诊服务公司或从事医疗运输工作，并且仅在收到补证通知后才提出这一拟从事的事业。申请不能在未来某一日期、在申请人依据一套新的事实变得符合资格之后获得批准。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1988)。该决定进一步援引 Matter of Bardouille, 18 I&N Dec. 114 (BIA 1981) 指出，USCIS不能“ 考虑仅在申请提交之后才产生的事实 ”。Id. at 176。因此，我们不会考虑申请人发生重大变更的、经营门诊服务公司的拟从事事业。

在确定国家重要性时，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“ 外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人必须证明其提供护理服务的国家重要性，而非护理或她打算从事的广泛医疗领域或行业的国家重要性。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻求拟从事事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [a]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. 我们还指出，“ [a]项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性的积极经济影响，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

此外，尽管记录包含一份“ 专业资格摘要 ”，但申请人在其领域的经验、技能和能力涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟从事事业转移到外国人身上 ”。Id. at 890。此处的问题是

她拟从事的具体事业是否根据 Dhanasar 第一项要件具有国家重要性。

为评估申请人的拟从事事业是否满足国家重要性要求，我们审视记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管她主张医疗职业的重要性以及美国护士的稀缺，但申请人未提供充分、具体的信息和证据，以证明其具体拟从事事业的预期影响达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，记录未显示申请人提供护理服务的拟从事事业足以超越其潜在或未来的患者，以与国家重要性相称的水平影响该领域或任何其他行业或更广泛的美国经济。

此外，申请人未确立该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提供实质性的积极经济影响。尽管她主张美国护士短缺，但该问题由美国劳工部通过劳工证程序处理。此外，申请人未证明提供其护理服务将如何以某种方式影响这些数字。在没有关于归因于其未来工作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，记录未显示其护理服务为美国区域或国家经济带来的益处将达到 Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

由于记录中的文件未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。4

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，我们认定她未确立其符合国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项以其他方式值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每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。

4 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出决定时对结果不必要的争点作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人以其他方式不符合资格时，拒绝在上诉中处理替代性争点）。