OCT272022_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：22726423 日期：2022年10月27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)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，但申请人未能证明豁免所需的工作要求、进而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。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) 属于持有高级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，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作要求豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长可在其认为符合国家利益时，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。

虽然该法及相关部门规章均未界定“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）可作为裁量事项批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作要求进而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质性价值和国家重要性——聚焦于该非公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非公民。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，总体权衡，豁免工作要求进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：鉴于该非公民资格的性质或拟议事业，该非公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，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公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，所考虑的因素必须综合起来

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 Dep't of Transp., 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。

表明总体权衡，豁免工作要求进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作为持有高级学位的专业人士的资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求、进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要求是合理的。

最初，申请人将拟议事业描述为“ 与医疗机构合作，为患者提供专业护理建议和治疗 ”的计划。申请人进一步主张如下：

我的具体事业将通过以下方式潜在地影响美国：

- 填补因对我这类专业人士的高需求而空缺的护士职位；
- 为患者提供护理；
- 促进与医疗保健相关实践的管理、组织和控制；
- 确保美国医疗机构中医疗保健服务的质量；
- 在重症监护患者的护理方面培训和指导医疗专业人员和医学生；
- 教育患者、其家庭和社区进行适当护理；
- 推荐治疗干预措施，关注安全性、成本、侵入性、简便性、可接受性、依从性和有效性；以及
- 为美国产生税收。

在回应审理主任的补件请求（RFE）时，申请人重申拟议事业是“ 与医疗机构合作，提供专业护理建议和治疗 ”的计划。申请人补充称，在提交表格I-140（外籍工人移民申请）与提交RFE回复之间，她“ 接受了一家住院医院的重症监护注册护士的全职职位，该医院为重症患者（包括新冠康复患者）提供高度专业化的护理。 ”申请人还补充称，她“ 接受了在疫苗接种活动中工作的工作邀请，旨在增加北卡罗来纳州社区的疫苗接种数量和整体保护。 ”申请人重申了上述要点列表，并补充称她“ 参与了许多研究，提供数据和信息，为研究人员提供见解 ”，并列举了两项她提供关于其孩子数据的研究：一项“ 关注母婴健康 ”，另一项“ 测试针对幼儿花生过敏的治疗方法 ”。

审理主任承认，“ 申请人作为美国护士的拟议事业，向美国公司提供其专业知识和服务的，服务于其

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

雇主（或潜在雇主）、其客户/顾客、联盟以及申请人的工作场所和潜在患者的商业利益，具有实质性价值。”然而，审理主任认定，记录“未证明申请人的拟议事业具有国家重要性”，因为它“未传达对申请人拟议就业活动如何对其领域产生更广泛影响的理解。”

在上诉中，申请人主张以下证据证明拟议事业具有国家重要性：

• 申请人的[p]专业[p]计划和[s]陈述，其中详尽描述了其资历、专长、专业成就，并允许对其可能为美国带来的利益作出具体预测；
• 申请人在该领域工作的证据，证明其在[n]护理领域的巨大贡献；
• 该领域专家的[r]推荐信，确认申请人在[n]护理领域杰出的专长、重大贡献和重要性；[以及]
• 行业[r]报告和[a]文章，证明申请人拟从事护士工作的国家重要性，支持继续健康教育及疾病预防项目和倡议；以及美国该领域专业人员严重短缺。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“[非公民]拟从事的特定事业”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有国家重要性的事业示例，符合第一项要件的要求，即“在某一特定领域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”，以及具有更广泛影响的事业，例如“雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区”。Id. at 889-90。

申请人依赖其先前的职业经历和资格，以及记录中关于护理和医疗保健整体的行业报告和文章，这是不当的。申请人的先前职业经历与Dhanasar第二项要件相关，即申请人是否处于有利地位以推进拟议事业，但与Dhanasar第一项要件无关，即拟议事业是否同时具有实质价值和国家重要性。See id. 同样，描述申请人先前职业而非预期事业的推荐信与Dhanasar第二项要件相关，但它们并未涉及拟议事业是否可能具有第一项Dhanasar要件所要求的国家重要性。See id. 如上所述，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“[非公民]拟从事的特定事业”。See id. at 889。因此，尽管申请人在上诉中提及“她可能为美国带来的利益的具体预测”，但为回应审理主任的RFE而提交的专业计划和陈述重申该事业将使申请人的雇主及其客户和患者受益，并提供了关于护理和医疗保健整体的信息；然而，它并未确立该事业将如何具有国家

重要性。See id. at 889-90。记录中关于护理和医疗保健行业的概括性行业报告和文章并未涉及申请人拟从事的特定事业以及该事业可能如何具有国家重要性。申请人负有以优势证据证明资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。她在此未能做到。

总之，申请人未能确立拟议事业具有第一项Dhanasar要件所要求的国家重要性；因此，她不符合国家利益豁免的资格。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。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

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资格，或在自由裁量权上以其他方式理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。