APR042024_04B5203 · 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：30470652 日期：2024年4月4日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名专攻医院感染控制和烧伤护理的执业护士，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得第二优先就业移民（EB-2）分类。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位offer要求。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可以授予此项对所需职位offer因而对劳工证的自由裁量豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合国家利益豁免的资格。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得“ 在国家利益 ”下获得对职位offer要求的自由裁量豁免。同上。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的框架

申请。Dhanasar指出，USCIS可以作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

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

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。记录支持该结论。上诉中待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求因而豁免劳工证将符合国家利益。

审理主任部分认定，虽然申请人在美国担任执业护士的意图具有实质价值，但申请人未满足Dhanasar框架的第一项条件。基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其事业的国家重要性，从而无法依据Dhanasar分析框架的第一项条件确立其资格。

第一项条件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个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。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于该个人的具体事业。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找更广泛的影响 ”，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具有国家甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，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。 ”同上，at 890。此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室考察记录申请人工作“ 潜在预期影响 ”的证据。同上，at 889。在Dhanasar中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，at 893。

申请人此前在巴西担任执业护士，打算在美国继续其工作。她在回应证据请求（RFE）时提交的职业计划中描述了其事业，称该文件将“ 突出[申请人]作为合格护理从业者对美国的潜在

[1] 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

贡献。”她进一步指出，该职业计划将“应对……专攻烧伤护理领域的执业护士当前的人员短缺问题，以及[申请人]的服务将如何帮助弥合美国市场的缺口。”该职业计划包括以下内容：

[申请人]是一位才华横溢的专业人士，在大型医疗机构拥有约15年工作经验，其中12年专注于治疗烧伤患者。在服务医疗系统的过程中，她领导了许多需要高度专业化技术和领导技能的项目。[申请人]令人印象深刻的学术背景和专业经验使她能够为医院的绩效和患者福祉做出贡献。她经历了各种改进并采用了严格有效的感染控制实践……。

[申请人]的技能和经验将使她能够开发一套实践方法，产生商业和技术效率，从而惠及美国整体经济。此外，[申请人]在将护理和感染控制原则应用于医疗机构方面拥有卓越的知识和经验，使其能够确保患者的安全、效率、质量和快速康复，尤其是烧伤患者。

申请人的职业计划，以及证明其丰富护理经验的文件和几封赞扬其技能和专业精神的推荐信，与Dhanasar第一项条件（涉及拟议事业的国家重要性）无关，而与第二项条件有关。第二项条件涉及申请人是否处于有利地位以推进拟议事业，并“将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上。”同上，at 890。虽然这些文件说明了申请人作为执业护士的资格，但并未说明她打算在医院担任执业护士将如何产生国家影响。

关于Dhanasar第一项条件，申请人的上诉书面论证意见引用了与医疗机构感染相关的问题，陈述如下（按原文引用）：

在此，我工作的国家重要性和影响变得清晰：即使我，一名在医院工作的单一护理专业人员，如果我在该医院专业且正确地执行预防程序以防止感染传播，从而防止传染病传播，保护当地民众和国家，我就能影响整个社区，甚至影响州或其他州。

此外，申请人在其书面论证意见和记录中所附的说明信中，引用了各种来源，讨论美国护理人员短缺以及增加科学、技术、工程和数学（也统称为STEM）领域专业代表性的重要性。申请人在其书面论证意见中概述了其事业将如何通过以下方式提供“健康解决方案、就业、繁荣和自由”（按原文引用）：

a. 感染控制培训项目：为医护人员制定和实施全面的培训项目，重点关注感染控制的最新技术和最佳实践。

b. 技术整合：引入和整合先进技术，如紫外线消毒机器人和人工智能驱动的预测分析，以监测和预防潜在的感染暴发。
c. 政策和程序全面修订：审查和修订现有感染控制政策，以与最新研究和最佳实践保持一致。
d. 持续监测和反馈：建立感染率持续监测系统和反馈机制，以确保及时干预。

意识到为此我将需要雇用数名其他与我类似、且来自不同领域的专业人士，从而为美国经济提供工作、繁荣和就业，这并不为过。所有这一切都完全合理且可行，但这一切都始于我作为护士的工作。

申请人还概述了其工作预期成果的一般情况：

a. 效率与生产力：减少医院获得性感染将带来更短的住院时间、更快的患者周转以及医院资源的优化利用。
b. 成本节约：通过预防感染，医疗机构可以避免治疗此类病症所伴随的高昂成本，从而在门诊成本上实现显著节约。
c. 经济效益：节省下来的资金可以再投资于扩建医疗设施、购买先进医疗设备和雇用更多员工。这种再投资将刺激美国经济，并在从建筑到医学研究的各个领域创造就业机会。

申请人就其作为护士执业者在美国一家医院从事预期工作勾勒了一种宏大而雄心勃勃的路径。然而，她并未解释其作为单个护士的具体工作——并且表面上作为其他医疗专业人员的最终雇主——将如何解决全国性人才短缺，或如何影响感染控制、烧伤治疗或医疗行业等领域。她对其工作成果的预测是推定性的，因为这些预测没有针对申请人的具体证据支持；也没有文件补充说明她将采取何种行动或施加何种影响来实现这些成果。

申请人还在其书面论证意见中强调以下内容（按原文引用）：

我的事业涵盖社会、商业和政府领域，我的贡献贯穿于国家医疗生态系统的整个发展过程、新工作的创造、美国劳动力的雇用，成为美国专业医疗市场的永久输送渠道，通过节省时间、劳动工时、优化和精简资源、使程序符合FDA、DCD、WHO和美国政府的合规要求与角色来避免浪费，从而以多用途的方式，即同时在美国多个地方，提供更多财富、自由和繁荣。

尽管这种改善美国医疗系统并创造就业的大规模努力具有价值，但申请人的职业计划、支持信以及记录中的其他文件均未具体说明申请人将如何实现她在此描述的模糊而宽泛的概念。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。她在此并未这样做。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369，第376页。

虽然申请人对某事业的描述在其预期影响的广度上是抱负性的，但她并未解释其工作将如何对直接雇主以外的实体或她打算为其提供医疗服务的任何个人产生积极影响。申请人未提供充分信息说明她将如何着手如此庞大的事业，也未提供任何其他解释说明她将如何实现如此规模的事业；申请人未证明其事业是由明确里程碑或成果所界定的现实追求。申请人未表明她已发展出一项在某一特定领域内具有全国或全球影响潜力的事业。并且，在没有充分信息或证据说明其未来工作可归因于的任何预计美国经济影响或就业创造的情况下，记录未显示申请人作为护士执业者的追求所产生的对美国区域或全国经济的益处达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”的水平。同上，第890页。

记录未确立所提议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的。因此，我们认定申请人未能证明其有资格作为裁量事项获得国家利益豁免。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留其关于Dhanasar框架下资格的其他论点。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24，25（1976）（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516，526注7（BIA 2015）（在申请人本已不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

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有资格或以其他方式应当获得国家利益豁免。申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。