APR162024_03B5203 · 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：30625965 日期：2024年4月16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（国家利益豁免）

申请人是一名护士助理，寻求被归类为具有特殊能力的人员。
《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人
还寻求豁免附属于该EB-2移民分类的工作邀请要求。
见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局
（USCIS）可在符合国家利益时，行使裁量权豁免所要求的工作邀请，
从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能
证明申请人是具有特殊能力的人员，或证明豁免工作邀请
要求符合国家利益。此事现依据8 C.F.R.
§ 103.3提交本办公室审理。

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 Christo'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
基础EB-2移民分类的资格，即作为高等学位专业人士或
在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的人员
符合资格，申请人随后必须证明其符合
“ 符合国家利益 ” 的工作邀请要求裁量豁免的资格。该法第203(b)(2)(B)(i)条。
虽然法规和相关部门规章均未定义 “ 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。Dhanasar指出，USCIS可作为裁量事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人未能证明其是具有特殊能力的人员，因此未能证明其符合EB-2分类的资格。2 关于申请人的国家利益豁免请求，审理主任认定申请人证明了拟议事业的实质价值，但未能证明该事业的国家重要性、其处于有利地位以推进该事业，或总体而言豁免工作邀请要求将有利于美国。

在上诉中，申请人主张其符合具有特殊能力人员的资格，且其已根据Dhanasar三项要件中的每一项确立了国家利益豁免的资格。由于如下文所述，本办公室认定申请人未能证明拟议事业的国家重要性，本办公室无需触及她是否符合EB-2分类资格或Dhanasar框架第二或第三要件的问题，并对该等问题保留意见。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“ 纯粹咨询性认定 ”）。申请人的拟议事业是担任护士助理。

在认定申请人未能证明拟议事业的国家重要性时，审理主任指出，在此认定中USCIS关注的是个人拟从事的具体事业，而非该领域、行业或职业的重要性。审理主任认定记录未能证明拟议事业将在超出申请人雇主或客户的范围以与国家重要性相称的水平产生充分影响。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，其中主要重述了其向审理主任提出的关于拟议事业国家重要性的相同主张。为支持该事业的国家重要性，申请人强调其在该职业中的专业知识和经验、护士职位对医疗保健系统以及整个医疗保健行业的重要性、该职业合格工人的短缺、与慢性病相关的经济负担，以及总统行政当局与癌症预防和早期发现相关的国家倡议。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的未来影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在特定领域具有国家或全球影响的事业，例如某些改进制造

1 另见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裁量性质）。

2 申请人未主张其作为高等学位专业人士符合EB-2分类的资格。

工艺或医学进步所产生的影响，可能具有国家重要性。Id. 此外，以
区域为重点的事业仍可能具有国家重要性，例如具有显著
潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，尤其是在
经济萧条地区。Id. at 890。

经重新审查，本办公室同意审理主任的意见，即记录未能证明拟议事业的
国家重要性。虽然申请人主张其在其领域具有丰富的经验和
知识，但该主张无助于证明拟议事业的潜在未来影响。
申请人技能、知识和成功记录的证据通常
与Dhanasar框架的第二要件相关，该要件“ 将焦点从拟议
事业转移到[非公民] ”以及其是否处于有利地位以推进该事业。Id. 申请人
必须证明其具体事业——在医疗保健领域担任护士助理——根据Dhanasar第一要件
具有国家重要性。虽然申请人在该领域的成就在某些情况下可能
与证明其事业的潜在未来影响相关，但申请人未解释其经验或知识
如何证明该事业具有以与国家重要性相称的水平影响美国医疗保健系统或
经济的潜力。

关于申请人有关护理职业和医疗保健行业本身重要性的主张，
本办公室同意审理主任的意见，即在确定拟议事业是否具有
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，本办公室关注“ [非公民]拟从事的具体
事业 ”的潜在未来影响。Id. at 889。尽管审理主任在决定中指出了这一
缺陷，但申请人在上诉中重述了这些主张，而未回应或
克服审理主任的结论，即这些主张无助于证明申请人具体拟议事业的
国家重要性。

关于申请人有关医疗保健领域合格工人短缺、
慢性病的经济负担和改善美国人口健康的经济效益，
以及癌症预防和早期发现重要性的主张，本办公室认定这些主张
同样无助于确立申请人事业的国家重要性。记录
不包含可支持以下结论的证据：申请人作为一名护士助理的工作
将在与国家重要性相称的规模上减轻工人短缺或改善美国的
医疗保健。虽然申请人的工作可能有助于改善其自己患者的健康，
但记录未证明这将对美国人口整体的健康或具体对癌症预防和
发现产生任何有意义的影响。

总体而言，申请人很少引用上诉记录中的具体证据，而只是
就该事业的国家重要性作出宽泛主张，声称其经验
“ 对美国医疗保健、患者福祉、创造就业和经济增长
具有巨大意义 ”，且其贡献有可能“ 对社会产生深远而持久的影响 ”。
但这些笼统、结论性的陈述缺乏记录中充分的信息或
证据支持，因此不足以使申请人履行其
举证责任。申请人未证明其作为护士助理的工作将不同于

该领域其他人提供的服务、提供可

3

通过该领域复制的改进或新方法，或以其他方式将在直接服务的患者之外
广泛影响医疗保健行业或经济。

申请人未能证明拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar框架第一项要件所要求的；因此，她未能证明其符合国家利益豁免的资格。我们认可申请人在上诉中关于其作为特殊能力个人的资格以及Dhanasar第二项和第三项要件的论点，但在认定证据未能证明申请人在国家重要性方面的资格后，我们保留关于记录是否证明其余Dhanasar要件或她是否符合EB-2分类资格的意见。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性认定”）；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

申请人未能满足Dhanasar第一项要件的国家重要性要求。因此，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，或经裁量后本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。