AUG082023_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：27917085 日期：2023年8月8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）

申请人是一名护士，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《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移民类别的职位邀请要求。参见该法第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）可授予此项对所需职位邀请、从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驳回了申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士类别的资格，但她未能证明豁免所需职位邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。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基础EB-2签证类别的资格，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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得对职位邀请要求给予“符合国家利益”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)规定，USCIS可作为自由裁量事项，[1]在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

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类别的资格。因此，上诉中尚待确定的问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于非公民拟从事的具体事业。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。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，本办公室考虑其潜在的预期影响。

申请人是一名护士，她声称打算“ 申请医院和健康中心的职位，以开始熟悉[美国]医疗保健系统 ”。她还表示，在该事业之后，她打算寻求担任本科层次的护理学教授。申请人还声称，她最终打算攻读教育学博士学位，并在护理领域进行研究。

在一封支持信中，她引用了《华盛顿邮报》和世界卫生组织的文章和报告，这些文章和报告讨论了全球护士短缺以及护理学教授和老年人护理人员的稀缺。她指出这些出版物引用的统计数据“ 令人担忧 ”，并陈述如下：

[我]很难想象许多寻求进入护理项目的学生仅仅因为无人教授而被拒绝。从这个意义上说，我相信作为一名护士，拥有护理学硕士学位并具有3年研究经验，我可以说我有资格担任护理课程学生的教授，以便为美国这些严重短缺的人员的培训做出贡献。

总结：美国确实需要护士来照顾老年人口；卫生专业人员的退休人数有所增加，护理课程的教授短缺。因此，教师的存在对于培训新护士是必要的。因此，护理教授/研究员所发挥的作用被认为具有国家重要性，因为对这一专业人员的需求以及这一专业人员的重要性涵盖卫生的多个领域，并遍及全国，不仅限于美国的一个地点或特定地区。

申请人还以推荐信、其专业成就的文件以及额外的行业文章和报告支持记录。

在补件通知（RFE）中，审理主任告知申请人，她未提交足够证据证明其拟议事业具有国家重要性。审理主任注意到已提交的证据，但指出申请人的拟议事业不明确，因为所提交的证据对其事业提供了相互矛盾的见解。具体而言，审理主任注意到申请人打算获得美国护士执照并确保获得护士就业，以及教学、进行研究并上学以获得博士学位。审理主任认定，基于这些相互矛盾的陈述，申请人在护理领域拟从事何种工作不明确。因此，审理主任要求提供额外证据，以澄清拟议事业的性质，并按要求证明其具体拟议事业具有国家重要性。

在回应审理主任的补件通知时，申请人提交了额外证据以支持其国家利益豁免资格。在附函中，申请人陈述如下（逐字）：

我相信[我的]拟议事业具有国家重要性，因为这一问题（医疗中心缺乏护士学生和新毕业生）的广泛性以及随之而来的解决方案（转移我作为护士教育者的技能，在临床或职业生涯第一个月教授新一代护理学生，愿意减少护士职业倦怠并增加行业中合格护士的数量），[考]虑到培训新护士的重要性，不仅在学术和专业环境中，而且在该部门的研究领域。这一拟议事业影响各种公司、机构或部门。这是创造可持续性和稳健成果的必须解决方案，能够反映强大的业务（保护美国福祉）。

实质价值已由以下事实证明：这一问题（医疗中心缺乏护理学生和新毕业生）触及整个经济，因为护士不足可导致护士职业倦怠，执行可能降低护理安全和质量的操作，导致医院因[过失]和医疗事故被起诉，和/或最终剥夺患者的生活质量。从这个意义上说，我不仅将在医疗保健前线提供服务，还将培训该领域的其他专业人员，以发展他们的技能和对疾病的准备。因此，我的拟议事业具有实质价值，因为它有助于专业人员和有志专业人士的学习，使他们更有资格从事医疗保健工作。在上述所有背景下，拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，并具有其他实质性的积极经济影响，并将广泛增强社会福利或文化丰富。

申请人在回应补件通知时提交的职业计划也讨论了拟议事业。

申请人还表示，自2022年5月起，她一直在纽约一家熟练护理中心担任职员护士/护士教育者。她表示，在该职位上，她就治疗计划为患者和家属提供咨询和教育，指导和监督护士助理和护理助理，并保持临床有效性。她还表示，她评估护理学生的工作

在该机构进行临床实习的情况，以及监督新毕业生的实习和研究项目。

在驳回申请时，审理主任将申请人的拟议事业概括为在护理领域工作，并认定其事业具有实质价值。然而，审理主任得出结论认为，申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，并指出记录中缺乏足够证据表明申请人的工作将在与国家重要性相符的层面上影响地区或全国人口。审理主任认定，申请人未能证明其拟议美国就业的益处将超越其患者、雇主或学生，进而影响其领域或更广泛的美国。

在上诉中，申请人几乎逐字重申了其补件通知（RFE）回复函中提出的大部分主张。她再次主张，由于其护理贡献在医疗保健领域的重要性以及美国及世界各地当前护理人员短缺，其拟议事业具有国家重要性。

首先，我们注意到申请人提议通过申请"医院和健康中心"的护理职位来为护理行业做贡献，以"开始熟悉[美国]医疗保健系统"。其拟议事业还包括担任本科护理学生的护理教授/讲师，以及开展研究并可能攻读教育学博士学位。申请人未提供其将担任上述各角色的时间表，且不清楚获得上述任一领域的职位即为拟议事业，还是拟议事业涉及申请人同时或连续担任所有这些职位。此外，她未澄清是否打算保留其目前作为现雇主注册护士的职位。总体而言，我们关于拟议事业的信息不足，无法确定其是否具有国家重要性，因为申请人的拟议事业未被清晰界定。申请人负有举证责任，既需肯定性地证明符合Dhanasar框架下的资格，也需以优势证据标准证明其资格。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. at 376。

在确定国家重要性时，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"[非公民]提议从事的具体事业"。参见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，如第一要件所要求，包括"在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实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区"。Id. at 889-90。

尽管申请人提出了在护理领域工作的若干设想，但记录仍不清楚申请人打算作为医院和临床机构的护士工作，还是作为学院或大学的护理教授工作，开展研究，或攻读教育学博士学位。我们不知道她打算履行其所描述的所有职能，还是仅履行其获得的第一份职位。由于这些拟议就业可能性每一种都可能产生不同的影响，我们得出结论认为，拟议事业缺乏具体性

妨碍了对该事业国家重要性的适当审查。此外，我们对于她将获得哪个职位（如果有的话）知之甚少。我们在Dhanasar中再次认定，申请人必须指明"外国国民提议从事的具体事业"。Id. at 889。虽然这可能包括上述一个或多个工作设想，但基于下述理由，我们得出结论认为，申请人未提供具体或一致的拟议事业活动，以致我们无法确定其国家重要性。

为评估申请人的拟议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。在申请人拟议事业可被理解的范围内，我们得出结论认为，她未能证实其在护理行业的具体工作将如何解决护理短缺或积极影响经济。具体而言，一名护士将如何改善全国性短缺或引发实质性积极经济影响，未得到解释。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

即使假设申请人选择追求其作为护士工作的设想或其教学学术目标——这可能除影响其自身职业外还影响他人职业——她也未提供足够信息说明其在这些领域的服务如何达到国家重要性水平。虽然此类事业可能影响申请人所合作的个别学生、患者或雇主，但这项工作的国家重要性未被充分解释或证实。同样，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。

申请人主张，其拟议事业具有国家重要性，因为美国面临重大的全国性乃至潜在的全球性护理短缺。此外，申请人主张，护士和护理领域对经济极为重要，尤其是在COVID-19疫情之后，且其拟议事业将带来实质性积极经济影响。为支持其关于护理短缺和积极经济影响的主张，她提交了大量关于护理行业、其经济影响以及护士、潜在护理学生和医疗保健行业所面临挑战的文章。虽然这些文章提供了有用的背景信息，但在本案中价值有限，因为申请人的具体拟议事业不明确。此外，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"外国国民提议从事的具体事业"。Id. at 889。

申请人还提交了白宫发布的关于扩大医疗保健劳动力和解决疫情相关职业倦怠举措的行政命令副本。申请人提及来自纽约I I一名教授I I的推荐信，该信提及此类举措并认为申请人的拟议事业与这些举措一致。具体而言，I I指出"[应]强调，[申请人]作为STEM（科学、技术、工程和数学）专业人士对美国的贡献，其拥有护理学位，与该举措一致，并将积极影响STEM领域的专业人士，因为她将致力于传授其知识。"I I表示，由于护士通常负责患者的I I日常健康及医疗保健服务的各个方面，申请人在医疗保健行业的知识、培训和专长因而具有国家重要性。

日常健康及医疗保健服务的各个方面，申请人在医疗保健行业的知识、培训和专长因而具有国家重要性。

为进一步说明其拟议事业的潜在影响，申请人提及其过往就业经历及其作为护士、护理讲师和研究人员的资格。我们审查了她的陈述及其专业联系人（包括I I）的推荐信。虽然I I得出结论认为申请人在护理领域的拟议事业与当前白宫推进医疗保健的举措一致，因而表明具有国家重要性，但I I未详细阐明其具体拟议事业如何广泛影响护理领域。再次，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"外国国民提议从事的具体事业"。Id. at 889。
推荐信作者，包括I I，赞扬申请人作为护理专业人士的能力，以及使其成为雇主、同事、患者和学生宝贵财富的个人品质。虽然作者对申请人及其工作给予高度评价，并推荐其在美国担任未来的护理和教学职位，但他们未讨论其具体拟议事业或解释为何其具有国家重要性。因此，这些信件不能证明申请人符合Dhanasar第一要件的资格。此外，我们注意到申请人的知识、技能、教育和经验是Dhanasar第二要件的考量因素，该要件"将焦点从拟议事业转移到外国国民身上"。Id. at 890。第一要件下的问题是申请人是否证明了其拟议工作的国家重要性。

申请人还声称，她打算在纽约大都市区被称为“ 机会区 ”的一些经济困难社区工作和提供服务，并且此类贫困地区被视为“ 历史上未充分利用区 ”，即“ HUBZones ”。基于这一主张，申请人声称她的工作将对经济萧条地区产生积极影响。虽然她的主张得到认可，但申请人提供的证据不足以证明她将来会在这些地区之一工作，或她拟议的工作将以其他方式影响这些地区的个人。此外，审理主任认定，她未能充分支持其关于她的工作将以其他方式影响美国老龄人口或与COVID-19大流行相关的医疗保健举措的主张。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

在确定个人是否符合国家利益豁免资格时，我们必须依赖具体的拟议工作来确定其是否兼具实质价值和国家重要性。虽然申请人的证据表明她的多项想法有望对其潜在雇主、患者和学生产生积极影响，但她未提供充分的信息和文件阐明其具体的拟议工作，因此我们无法认定该工作具有国家重要性。因此，申请人未满足Dhanasar先例决定的第一项要件。因此，进一步分析她在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格将没有实际意义。

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其作为自由裁量事项有资格获得或以其他方式理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。