# AUG132021_02B5203 · 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：11105904 日期：2021年8月13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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人寻求作为持有高级学位的专业人士类别成员的第二优先移民分类，以及针对此 EB-2 分类所附工作要求国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审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。在上诉中，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。

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，因此需要单独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类别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的专业人士类别或其同等学历者，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

教育利益或福祉，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) 工作邀请豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(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。

尽管该法及有关规定均未界定“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2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(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，该等因素

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 授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

综合考虑后必须表明，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

尽管审理主任的决定未涉及，但记录表明申请人符合持有高级学位的专业人士类别成员资格。4 唯一需要确定的问题是，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。5 基于下述理由，我们认定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。

申请人自述为注册护士和“ 具有博士学位的护士教育者 ”。提交申请时，申请人在两个机构全职担任注册护士，[已隐去] 和 [已隐去]。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人表示她还在 [已隐去] 学院获得了兼职临床讲师6的额外工作。申请人主张，由于快速增长的老年人口，美国正经历并预计将出现护理短缺危机，但“ 护理学校无法满足对[注册护士]的需求…… ”。申请人进一步指出，她的“ 研究兴趣[]属于重大伤害[FMI]，具有实质性价值以及宝贵的国家重要性，可挽救生命并降低联邦医疗保险和医疗补助的医疗成本。 ”申请人主张：

[作为]一名注册护士和护士教育者，我不仅会将我的专业知识带入护理教育，并将我自己作为一名受过培训的注册护士来缓解护理短缺，而且我作为一位知识渊博的护士教育者所拟议的事业具有实质性价值和国家重要性，有助于整体上帮助减少护理短缺、在全国范围内节省资金，甚至挽救生命。

审理主任表示申请人已满足 Dhanasar 的第一项要件，但未提供任何分析。紧接着，审理主任令人困惑地表示，申请人作为裁量事项不符合也不应获得国家利益豁免，然后转而讨论第二项要件。在上诉中，申请人指出审理主任陈述中的不一致之处，并主张其满足第一项要件。经审查，我们认定申请人拟从事的注册护士和护士教育者工作具有实质性价值。然而，我们撤回审理主任关于申请人满足 Dhanasar 框架第一项要件的认定，因为记录未能证明申请人的事业具有国家重要性。

3 关于该三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人提交了其护理学博士学位的文凭和成绩单副本，该学位来自俄亥俄州的 [已隐去] 大学，以及护理学理学硕士学位，来自宾夕法尼亚州的 [已隐去]。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。
5 申请人提交了支持该申请的证据。尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。
6 我们注意到，虽然关于申请人拟议事业性质的信息对于我们确定其是否满足 Dhanasar 框架是必要的，但她无需拥有来自特定雇主的工作邀请，因为她正在申请豁免工作邀请要求。

关于申请人拟议的患者护理和治疗以及她的临床护理讲师职责，记录并未证明她的临床工作和护理讲师角色会影响护理领域和医疗保健行业更广泛的范围，而不是仅限于她所服务的患者和她所教的护理学生。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889. 在Dhanasar中，我们还认定请愿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。因此，在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人作为注册护士和临床护理讲师的工作不符合Dhanasar框架第一项要素中的“ 国家重要性 ”要素。此处的证据并未证明其拟议事业的影响将达到国家重要性的水平。

申请人还主张她的研究“ 是一个具有实质价值以及对挽救生命和降低Medicare和Medicaid医疗保健成本具有宝贵国家重要性的主题 ”，并提交了支持申请的函件。例如，V-F-，一名退休教师和申请人的私人熟人，称申请人将“ 继续在她的研究以及作为护士和教育者的工作中富有成效 ”。同样，P-V-博士，申请人的博士导师，断言申请人“ 已在老年护理研究中产生影响，尤其是在养老院环境中 ”。虽然写信人高度评价申请人，但所提交的函件未提供关于申请人将从事的具体研究项目的充分信息，也未解释其拟议工作根据Dhanasar第一项要素的国家重要性。

申请人在回应审理主任的RFE时表示，她将：

[C]继续开展研究并实施我关于[养老院（NH）]居民FMI风险因素的研究发现。在通过进一步研究验证FMI模型后，FMI模型可用于移动应用程序，以预防和减少NH居民中的FMI。

如上所述，申请人的拟议事业主要涉及作为注册护士服务患者，同时作为临床讲师为护理学生提供兼职服务。虽然申请人在RFE回应和上诉中描述其拟议事业时讨论了其先前的学术研究，但她未提供关于其继续FMI研究活动计划的充分细节。例如，她未表明她打算投入多少时间（如有）进行研究，也未提供针对她打算开展的FMI研究项目的具体证据，或她将以前瞻性方式从事研究的能力。7 在Dhanasar中，我们指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并且“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”26 I&N Dec. at 889. 在此，记录并未表明申请人拟开展的研究工作将提供原创创新以推进上述行业，或它将以其他方式在其领域产生更广泛的影响。

7 申请人有责任以优势证据证明其符合所寻求福利的资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376. 在评估证据时，资格不应仅由证据数量决定，而应由其质量决定。Id.

由于记录中的文件未证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要素所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析她在Dhanasar所述第二和第三项要素下的资格将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的第一项必要要素，我们认定她未证明其符合资格或作为自由裁量事项应以其他方式获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。