AUG282026_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：43791282 日期：2026年8月28日

对美国公民及移民服务局（USCIS）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，寻求作为持有高级学位的专业人士成员的就业类第二优先（EB-2）移民分类，以及附属于该分类的工作邀请要求的国家利益豁免。1 见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

USCIS拒绝了该申请，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士成员的分类资格，但未能证明豁免所需的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现根据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。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（de novo）。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

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊才能的个人。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类资格，则其必须进而证明其值得行使自由裁量权豁免工作邀请要求，即符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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可行使自由裁量权，2 在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

1 尽管申请人最初并未主张作为特殊才能外籍人士的EB-2分类资格，但USCIS的补充证据请求（RFE）指出其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)所规定的特殊才能分类“六项标准中的三项”。
2 见Flores v. Garland，72 F.4th 85，88（第五巡回法院2023年）（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致认为，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）。

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

同上。

二、分析

A. EB-2分类

USCIS的决定指出，申请人符合作为持有高级学位的专业人士成员的EB-2分类资格。3 此外，USCIS的RFE结论认为，申请人也符合作为特殊才能外籍人士的EB-2分类资格，但未进行适当的最终实质审查。4 基于案卷记录，本办公室不认为申请人已满足任一门槛要求。5 然而，由于案卷记录未能以优势证据证明申请人符合Dhanasar分析框架下的国家利益豁免资格，而此点对本上诉具有决定性意义，本办公室将保留对申请人EB-2分类资格问题的裁定。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24，25（1976年）（per curiam）（裁定各机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）。

B. 国家利益豁免

在拒绝该申请时，USCIS认定申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的三项要件中的任何一项。

在提交申请时，申请人在其表格ETA-9089附录A：外籍工人信息中表明，其正在为 'I I 担任护士工作

3 申请人于~----------~（2006年）获得护理学学士学位，并已证明其在其专业领域拥有超过五年的学士学位后渐进式经验。
4 对于特殊才能分类，申请人必须首先提交证明其满足六类证据中至少三类标准的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类资格。参见6 USCIS政策手册F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual。如果申请人满足上述标准，本办公室将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可具有所需程度的专业知识，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利。该法第203(b)(2)(A)条。
5 例如，关于其作为持有高级学位的专业人士成员的分类资格，在表格I-140第5和第6部分“ 关于申请人的附加信息 ”和“ 关于拟议就业的基本信息 ”中，申请人将其“ 职业 ”和“ 职位名称 ”均列为“ 护士 ”。除持有高级学位外，申请人还必须证明其职业属于专业。“ 专业 ”定义为该法第101(a)(32)条所列职业，以及任何以美国学士学位或其外国同等学历为进入该职业最低要求的职业。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。在此，申请人的职业未列于该法第101(a)(32)条，其也未证明美国学士学位或其外国同等学历是其进入该职业的最低要求。因此，其未能证明其符合该法第203(b)(2)条规定的专业人士成员资格。

~----------~ 巴西。关于其拟议事业，申请人陈述：

如所附专业计划所示，[申请人]提出名为“ 实施护士主导的临床安全审计模式 ”的项目，在美国各地医院开展。该提案的主要目的是通过实施护士主导的临床审计，建立可持续且主动的患者安全和临床质量改进体系。这些审计将直接影响医院安全、减少不良事件并提高运营效率。该模式最初将通过与此类现有医疗机构合作实施，目标是在广泛的医院环境中改善患者安全。

申请人的“ 专业计划 ”表明，其项目的目标包括建立预防性临床审计以减少不良事件、培训护士成为安全与护理质量方面的领导者、标准化指标并实时监测绩效，以及促进机构安全与持续改进的文化。尽管申请人声称其护士主导的临床安全审计模式“ 最初将通过与此类现有医疗机构合作实施 ”，但其未指明任何已与之合作的美国机构。未经支持的断言和推测不具有证据价值，不足以证明提交方已履行其举证责任。见Matter of Mariscal-Hernandez，28 I&N Dec. 666，673（BIA 2022）。

在回应USCIS的RFE时，申请人提供了其专业计划的补充材料，进一步阐述其拟议事业：

作为护士，[申请人]将履行标准护理职责，并向美国医疗机构提供高水平服务，重点在于战略实施一项专有方法：“ 护士主导的临床安全审计模式 ”。尽管其就业属于护士职业名称，但其职能超越基本护理常规，其特征是应用一套可复制的临床治理框架，该框架源自其在巴西16年的高复杂度经验，并专门设计以应对美国在可预防不良事件和联邦患者安全标准合规不一致方面的挑战。

具体而言，[申请人]将通过实施一套弥合理论规程与床边现实之间差距的临床审计系统，影响患者安全和高级护理实践领域，从而惠及美国医疗体系。其项目旨在赋能护理队伍成为主动监测主体，利用其通过正式培训验证的认证技术专长、COVID-19期间危机驱动的经验，以及其工具在高需求环境中的可证明适用性，使其能够交付一个具有国家影响力的项目，超越常规护理，提供可扩展的解决方案，能够提升美国医疗机构的的安全性、监管合规性和临床可靠性。其

相关贡献将促成建立预防性临床审计以减少不良事件、对团队进行技术培训以主导护理质量举措，以及使实时绩效指标标准化以符合监管机构要求。

通过将其模式构建为可在医院、急诊单元和重症监护环境中实施，并使其审计组成部分与联邦患者安全基准保持一致，[申请人的]事业展现了可扩展性、可复制性以及在多州医疗网络中传播的能力，回应了全国性关切……。

如下文所述，我们认定申请人未能依据Dhanasar所确立的分析框架证明其符合国家利益豁免的资格。

1. 拟议事业的实质价值与国家重要性

Dhanasar的第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于个人拟从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。该事业的实质价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。Id. 我们同意审理主任的认定，即申请人的拟议事业具有实质价值。

在判断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。Id. at 889。该考量可包括拟议事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（尤其是在经济萧条地区）、是否具有其他重大积极经济影响、是否在该领域内具有国家乃至全球影响，或是否具有表明国家重要性的其他更广泛影响。Id. at 889-90。审理主任认定申请人未能证明其拟议工作的潜在前瞻性影响。6

在上诉中，申请人主张其拟议事业“ 以临床安全审计、质量管理、护理风险的实时检测、循证方案的实施、对一线护理人员进行安全治理培训以及制定标准化临床绩效指标为中心 ”。她声称其事业“ 不限于直接患者护理，而是延伸至减少不良事件、提高运营效率、规范安全实践、促进数据驱动治理以及加强医疗机构内的安全文化 ”，因此其拟议工作具有国家重要性。

除其职业计划及其补充材料外，申请人还提供了来自A-K-O-R-、M-P-M-R-、L-F-S-、D-F-e-N-、K-G-S-A-、Dr. M-I-R-、Dr. S-M-R-、K-e-D-A-、E-L-S-和T-e-v-e-的支持信，这些信件主要讨论其护理技能和经验以及其作为

6 USCTS的决定认定，申请人未能表明其事业的影响“ 将达到拟议工作具有国家重要性的程度 ”。该决定还指出，她未能证明其拟议事业在其领域内具有国家或全球影响、具有雇用美国工人的重大潜力、能提供重大积极经济影响、能广泛增进社会福利，或能影响某一被政府实体描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项。

患者安全培训师的身份~----------~申请人在其领域的技能、知识和先前工作涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转向外籍国民”。Id. at 890。此处的问题是她拟从事的具体事业依据Dhanasar第一项要件是否具有国家重要性。

关于申请人拟议事业的前瞻性影响，Dr. S-M-R-，一名外科医生兼 骨科服务协调员，声称 申请人拟实施以护理为主导的临床安全审计模式的拟议工作“是一个对美国医疗系统具有高潜在影响的项目，因为它提出了减少不良事件、培训护士成为护理质量领导者、标准化临床指标以及促进机构安全文化的结构化行动”。他进一步指出，“这些目标在任何现代医院系统中都极具相关性，尤其是在当前背景下，这要求可持续、可复制、聚焦于风险预防的解决方案”，并且申请人“将直接为美国护理实践和医院安全的进步作出贡献”。

此外，T-C-V-C-，一名曾与申请人共事~----------~的护士，表示申请人的拟议工作“展现了在不同机构环境中复制的潜力，并对旨在改善护理质量和患者安全的国家倡议作出具体贡献，其经济影响与医疗系统的可持续性相关”。T-C-V-C-还声称，申请人的事业“预计将有助于加强医院质量政策，并与患者安全、服务组织和护理实践标准化相关的联邦倡议相整合”。

申请人在上诉中称，支持信说明其拟议“事业将通过可复制的审计常规、标准化合规工具、劳动力资质和监测系统运作，旨在超越单一的直接护理实例而改善机构可靠性和患者安全”。她声称其“安全和治理工作可在美国开展并具有更广泛的机构影响”。虽然申请人的拟议事业旨在实施以护理为主导的临床安全审计模式，但她未提供证据证明其拟议工作将在表明国家重要性的层面上影响护理领域或医疗网络。仅声称某项事业具有国家重要性或会创造广泛影响而不提供证据加以证实是不够的。来自A-K-O-R-、M-P-M-R-、L-F-S-、D-F-C-N-、K-G-S-A-、Dr. M-I-R-、Dr. S-M-R-、K-C-D-A-、E-L-S-和T-C-V-C-的信件不包含充分的信息和解释，记录中也没有足够的佐证证据，以表明申请人的具体拟议工作在护理领域或医疗行业具有更广泛的影响，或对我国具有达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

此外，申请人提交了来自Dr. J-L-F-的“专家意见书”，Dr. J-L-F-是一名医生兼 教授，以支持其国家利益豁免。Dr. J-L-F-声称，申请人的拟议事业在医院安全和高级护理实践方面具有更广泛的全球影响，在德克萨斯州具有雇用美国工人的重大潜力，将吸引投资并促进经济增长，提供公共卫生和安全改善，提供教育贡献和社区福利，并与联邦医疗倡议相一致。申请人，

7 虽然我们讨论了这些信件中的样本，但我们已审查并考虑了每一封信。

然而，未能表明其具体拟议工作将以有意义的方式影响医院护理和护理实践，或在其他方面在其领域内提供更广泛的影响，或提供达到表明国家重要性水平的重大积极经济影响。虽然Dr. J-L-F-的咨询意见引用了来自医疗保健研究与质量局、卫生资源与服务管理局、世界卫生组织和美国医院协会等来源的公开信息以确立其事业的重要性，但其信件未证明申请人的日常护理工作及其拟议的以护理为主导的临床安全审计模式如何达到国家重要性的水平。

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“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。虽然申请人的陈述反映了其实施以护理为主导的临床安全审计模式的意图，但她未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的前瞻性影响达到国家重要性的水平。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。在此，我们认定申请人未能表明其具体拟议事业将在足以达到与国家重要性相称的水平上，充分延伸至其工作所在医院及其护理项目之外，从而影响其领域、美国公共卫生、联邦医疗倡议、社会福利或我国经济。

此外，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或在其他方面为我国提供重大积极经济影响。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未表明申请人以护理为主导的临床安全审计模式所产生的区域或国家经济利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

申请人未能证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区），具有其他重大积极经济影响，在其领域内具有国家甚至全球影响，或具有表明国家重要性的其他更广泛影响。

2. Dhanasar框架的其余要件

由于案卷中的文件未能证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们无需、因此保留对她在Dhanasar框架第二和第三要件下资格的裁定。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定她未能证明其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权上以其他方式值得获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟该决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(l)(iv)。非法居留的外国人，或原本不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发I-862表（出庭通知）而面临根据该法第240条启动驱逐程序。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其丧失未来签证或其他移民福利的资格。