AUG312023_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：27572522 日期：2023年8月31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，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2移民分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。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驳回了申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士符合资格，其随后必须证明其值得获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项 [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, 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酌情性质）。

- 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，能够推进拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于外籍人士拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

第二项要件将焦点从拟议事业转向外籍人士。为确定其是否处于有利地位能够推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：该个人的教育、技能、知识以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。Id. at 890。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求从而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：鉴于外籍人士资格的性质或拟议事业，外籍人士获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从外籍人士的贡献中受益；以及对外籍人士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，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。Id. at 890-91。

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。[2] 尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。审理主任认定，在 Dhanasar 框架第一项要件下，申请人的事业具有实质价值但不具有国家重要性。[3] 经重新审查，本办公室同意审理主任的决定。

申请人最初的专业计划称，其拟议事业是在“ 外科中心和急诊护理 ”中担任注册护士。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了更新的专业计划，并将其事业描述为“ 提供

[2] 记录包括申请人的文凭和来自_____的学业成绩单，显示她于2008年12月获得护理学学士学位，以及一份学历评估，说明该外国学位相当于美国护理学学士学位。此外，雇佣信函证实其在完成学士学位后在护理领域有超过五年的逐步工作经验。

[3] 审理主任还认定申请人不符合 Dhanasar 分析框架的第二项或第三项要件。

向老年人以及有特殊需要和/或行动障碍者，在医院、诊所、养老院、辅助生活设施以及可能在家庭中提供护理服务和行政服务。”申请人还声称，她计划应用自己独特的老年家庭护理方案，“健康三联整合”。

在上诉中，申请人重申其作为护士的拟议事业具有国家重要性，并提交了关于老年护理价值和美国养老院人员短缺的更多文章和报告，以及白宫COVID-19倡议关于提供公平医疗保健、投资医疗保健工作者和改善养老院质量的概况介绍。

然而，在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍人士拟从事的具体事业”。Id. at 889。本办公室还查看记录拟议事业“潜在前瞻性影响”的证据。Id. 在此，记录未提供任何充分、具体的信息和证据，说明其拟议事业或其前瞻性影响达到国家重要性的水平。

例如，推荐信描述了申请人作为护士在其前雇主处的经验、技能和能力。此类证据涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转向外籍人士”。Id. at 890。这些信函未说明申请人作为护士的工作将如何改善美国的老年护理，正如 Dhanasar 所设想的那样：“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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。”Id. 尽管申请人表示她已开发了一种独特的老年护理方案，但推荐信未提及申请人的方案在护理领域具有广泛影响，或它们不同于或改进了美国已有和正在使用的方案。
记录还包括来自[已隐去]的一封专家意见信，[已隐去]是纽约州的一名持照医生，但该意见总体上赞扬申请人作为护士在“直接护理、急诊护理、伤口治疗和患者安全方案”领域的技能和能力，并主要详述护理职业的重要性，而未涉及她拟议事业或方法的具体影响。尽管该意见信声称申请人的事业将“导致预防感染、缩短住院时间、降低医疗成本和更高的生活质量”，但它未提供任何有说服力的细节，说明该事业的影响将超出特定雇主或她将服务的患者。

此外，申请人提供了一篇与 Universidade [已隐去] 护理系教授合著的学术期刊文章，题为‘ [已隐去] ’

然而，申请人未解释这项关于巴西特定地区分娩妇女社会人口特征的研究如何与申请人的老年护理方法相关，或如何证明其事业对护理领域的影响。

在Dhanasar案中，我们指出，“ [一]项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，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。除其职业计划中的主张外，申请人未提供任何支持性证据，证明其作为护士的就业将在佛罗里达州或美国带来重大经济利益。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

在上诉中，申请人主张其事业将改善人们的健康并提升美国老年人口的生活质量；因此，国家最终将获得经济利益，例如“ 减少医院开支、为医院提供增加的收入，使其能够为其团队雇用更多卫生专业人员 ”以及“ 为若干美国家庭创造并增加收入，同时增加税收和促进经济增长 ”。申请人所主张的这些经济利益取决于众多因素，且过于间接，不足以充分表明拟议事业的影响达到与国家重要性相称的水平。申请人未在其拟议事业与所主张的结果之间提供足够直接的证据联系。未指明该领域具体影响的概括性结论性陈述几乎没有证明价值。见1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen.，745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。

基于上述，我们认定记录未能确立申请人拟议事业的国家重要性，且申请人不符合Dhanasar的第一项要件。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在Dhanasar第二项要件及第三项要件下资格的主张。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不必需的问题作出认定 ”）；另见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未符合Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，因此作为自由裁量事项不值得给予国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立且替代依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。