DEC042023_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：28513445 日期：2023年12月4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或具有特殊能力的人，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对附属于该基于就业的第二优先（EB-2）类别的职位邀请要求给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准对所需职位邀请、并因此对劳工证的豁免。见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

内布拉斯加服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明对所需职位邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。该事项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)。本办公室对该事项中的问题重新审查（de novo）。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。

I. 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能力的个人。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明对职位邀请要求的豁免符合国家利益。

尽管法规和相關条例均未界定“国家利益”一词，本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS可酌情对归类为EB-2类别的申请人批准对职位邀请、并因此对劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业具有

实质价值和国家级重要性；(2) 该非公民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家级重要性——聚焦于该非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该非公民。为确定该非公民是否处于有利地位能够推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模型或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS可评估的因素包括：鉴于该非公民资格的性质或拟从事事业的性质，该非公民获得职位邀请或申请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，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公民贡献所涉及的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来，必须表明权衡之下豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

II. 对职位邀请、并因此对劳工证的国家利益酌情豁免的资格

A. 拟从事的事业

申请人在其初始及更新的职业计划和陈述中所述的拟在美国从事的事业，是继续其护士职业生涯，以“ 协助美国医院、诊所及任何其他医疗机构治疗需要[其]专业以恢复健康的患者（儿童、成人和老年人） ”。申请人将其专长领域确定为“ 新生儿科、家庭健康、公共和社区健康、职业健康和学校健康，重点关注紧急情况的急症护理、风险分类和移动院前急救 ”。申请人描述了其拟提供的服务，并最初含糊地提及一项初步意向，即“ 在美国验证[其]护理资格 ”，以便“ 复制[其]在巴西的职业成就 ”。申请人主张，护理服务需求持续增长的预期，加上美国护士短缺，证明了其在美国担任护士的提议具有国家级重要性。申请人还提交了一封来自纽约州纽约市_____的教授_____的专家意见信。该意见也将申请人拟从事事业的国家级重要性建立在以下方面：美国对护理服务的需求、合格

护理人员短缺导致“职业倦怠”，以及对需要护理服务的老年人口和劳动力的益处。

B. 实质价值和国家级重要性

1) 实质价值

本办公室撤回审理主任关于申请人拟从事的事业不具有实质价值的认定。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。Dhanasar 第889页。申请人将其事业描述为“护士”。本办公室面前的记录包含将申请人拟从事的事业定性为“护士”的证据，该事业属于本办公室认定可证明事业具有实质价值的领域范围（健康）。因此，记录支持申请人拟从事事业具有实质价值。

2) 国家级重要性

如上所述，申请人拟从事的事业是继续其护士职业生涯。本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明其拟从事的事业具有国家级重要性，尽管依据不同。申请人主张，其拟从事的护理事业的涟漪效应达到了国家级重要性水平，因为预期效果可实现国家利益，例如解决护理专业人员短缺、优化产科护理，以及培训“下一代护士以及该领域现有专业人员”。1

申请人支持国家利益豁免的主张，在很大程度上以其在母国担任护士的过往职能为依据。申请人向记录提交了大量文件，以支持其主张，即其曾在母国担任护士，其工作受到赞赏、认可、重视，并对积极成果有所贡献。但申请人过去对拟从事事业的履行情况，与评估该事业的国家级重要性无关。2

为评估申请人拟从事的事业是否满足国家级重要性要求，本办公室着眼于记录其工作“潜在前瞻性影响”的证据。在 Dhanasar 下确定国家级重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，本办公室指出“我们寻找拟从事事业的更广泛影响”，并且“[一]项事业可能具有国家级重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。”同上。本办公室还指出，“一项事业如果有显著潜力雇用美国工人，或具有其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家级重要性。”同上第890页。因此，在 Dhanasar 下确定国家级重要性时，关键的是该

1 本办公室不采纳审理主任关于该事业普遍性和无处不在的评论，因为 Dhanasar 分析框架在评估事业的实质价值和国家级重要性时，并未将事业的普遍性或常见性置于其潜在前瞻性影响之上。
2 申请人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录，是 Dhanasar 第二项要件下评估的相关要点。

拟议事业具有潜在的前瞻性影响，其更广泛的意义达到了国家重要性的水平。因此，审查的不是非公民将填补或履行何种职责或何种职业，而是其结合职业与职责的实际计划。

尽管移民程序中的证据标准是最低的优势证据标准，但举证责任仅由申请人承担，须提供实质性、相关且具有证明力的证据以达到该标准。《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人的举证责任包括初始的举证责任以及最终的说明责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见《布莱克法律词典》（第11版，2019年）对举证责任的定义（反映举证责任包括举证责任和说明责任）。首先，申请人必须满足举证责任。顾名思义，该责任要求提交方以文件、证言等形式提供符合适用法律、法规和政策规定的证据，足以使该问题在实体上得到裁决。

申请人提交至案卷的证据和论证无助于其履行举证责任和说明责任。例如，申请人提交的专家意见并未阐明申请人拟议事业的国家重要性。撰写人未解释申请人的工作将如何在国家层面解决护理专业人员短缺问题。此外，撰写人主要关注申请人过去作为护士的表现，这与评估其目前在美国的护理事业之利益是否达到国家重要性水平无关。

行业报告和文章记录也未充分反映申请人的事业将如何以达到国家重要性水平的方式广泛增进社会福利。例如，从案卷中无法明显看出申请人的护理执业如何在其将治疗的患者直接范围之外具有更广泛的意义。案卷中也未充分解释政府对提供优质医疗保健的关注如何受到申请人护理事业的影响，且该影响达到国家重要性水平。例如，尽管申请人援引了人群中的健康素养局限及其对健康结果的影响，但未描述其作为事业一部分提供护理服务将如何以提高健康素养的方式涉及国家重要性。

申请人旨在通过国家利益豁免程序解决美国护理短缺问题的做法是不当的。国家利益豁免并非旨在解决劳动力短缺。此外，简化程序允许雇主根据劳工部（DOL）在20 C.F.R. § 656.15法规下对护士的A类（Schedule A）指定，为职业移民第二或第三优先类别中的护士提供担保。A类指定适用于美国雇主为填补被认定存在合格、可用且具备资格的美国工人公认短缺的职业而非公民工人提出申请。由于存在公认短缺，这些雇主在提交永久就业认证申请前无需采取强制性的法规规定步骤来测试劳动力市场。见20 C.F.R. § 656.17。根据法规，寻求根据A类指定非公民的申请必须由拥有合格工作邀约的雇主提交。见8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(i)和(ii)。因此，非公民的工作是申请雇主为其自身利益而寻求的，不一定是为了

更广泛的国家利益。《移民与国籍法》（该法）第203(b)(4)条，8 U.S.C. § 1153(b)(4)。

无论如何，护理执业仅直接惠及从申请人提供护理中受益的个人。申请人培训“ 下一代护士以及该领域现有专业人员 ”的意图也仅惠及直接从申请人处接受培训或指导的个人。申请人对护理短缺的关注以及对新入行和更有经验的专业人员的培训，其最终结果类似于某人的教学利益通常仅直接惠及被教的学生而非更广泛的人群。在Dhanasar案中，我们讨论了教学如何不会以达到国家重要性水平的方式广泛影响教育领域。Dhanasar at 893。推而广之，仅惠及一小部分个人的活动，如申请人拟议的物理治疗事业，不会达到国家重要性水平。

因此，我们认定申请人未证明其拟议事业具有国家重要性。

III. 职业移民第二优先类别的类别资格

经对案卷进行重新审查，我们将撤回审理主任关于申请人已证明其为有资格被归类为职业移民第二优先类别移民的高等学位专业人士的结论。

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士类别。案卷中包含一份学历评估，将申请人的教育背景与逐步积累的工作经验之组合等同于美国护理学理学硕士学位。为符合第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(A)的资格，申请人必须拥有等同于美国硕士学位的“ 外国同等学位 ”的单一学位，或拥有等同于美国学士学位的“ 外国同等学位 ”的单一学位加上五年逐步负责的工作经验。因此，该学历评估不足以证明申请人具有被归类为职业移民第二优先类别移民的类别资格。

且案卷中包含的证据不足以评估申请人作为特殊能力个人获得EB-2类别分类的资格。3 因此，申请人在任何要求申请人证明其作为高等学位专业人士或特殊能力个人资格的 future 程序中，应准备好说明其作为高等学位专业人士或特殊能力个人的EB-2类别分类资格。

IV. 结论

3 由于根据Dhanasar分析框架解决与申请人获得工作邀约要求豁免（因而获得劳工证）资格相关的问题对本上诉具有决定性，通过发出证据请求进一步调查和分析申请人作为高等学位专业人士或具有特殊能力的个人获得EB-2类别分类的类别资格将无法律意义。

申请人未证明案卷中包含充分证据以确立其满足Dhanasar分析框架的第一项要件。且由于申请人未证明拟议事业具有国家重要性，如Dhanasar第一项要件所要求，其不符合国家利益豁免资格。我们保留对Dhanasar第二项和第三项要件的意见。见INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对裁决结果所不需要的问题作出认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。因此，我们必须驳回上诉。

裁定：上诉被驳回。