DEC042023_12B5203 · 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

案卷号：28999328 日期：2023年12月4日

对德克萨斯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）

申请人是一名注册护士，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士类别成员，并寻求对该分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能确立申请人根据Dhanasar分析框架有资格获得国家利益豁免，作为自由裁量事项。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。

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（exceptional ability）的个人。本法第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类别成员或具有特殊能力的个人的资格，其随后必须确立其值得以“国家利益”为由获得对工作要求豁免的自由裁量放弃。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“国家利益”一词，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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质性价值又具有国家重要性；

[1] 另见 Poursina v. USCIS，936 F.3d 868（第九巡回法院2019年）（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人符合EB-2分类资格，作为持有相当于美国高级学位的外国学位的专业人士。剩余问题是申请人是否已根据Dhanasar框架确立国家利益豁免的资格。

作为初步事项，申请人在上诉中主张，审理主任在否决申请时“ 施加了超出法规规定的新的实质性和证据性要求 ”。然而，她并未在审理主任的补充证据请求（RFE）和否决决定中具体指出此类实例。重要的是，她也未提供详细分析，以相关法律或法规为据，解释审理主任在否决申请时“ 施加新的实质性和证据性要求 ”的具体方式。

申请人还声称审理主任“ 在本案中未适用适当的证明标准，而是施加了更严格的标准，对[她]不利 ”。除法律另有规定不同标准外，“ 优势证据 ”是管辖移民福利申请的证明标准。参见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375页；另见 Matter of Martinez，21 I&N Dec. 1035，1036（BIA 1997）；Matter of Sao Hoo，11 I&N Dec. 151，152（BIA 1965）。因此，“ 优势证据 ”是管辖国家利益豁免申请的证明标准。参见 1 USCIS政策手册，E.4(B)，https://www.uscis.gov/policy-manual。虽然她在上诉中主张其已提供足以证明国家利益豁免资格的证据，但她未进一步解释或指出审理主任在否决申请时适用了优势证据以外标准的任何具体情形。

在上诉中，申请人依据先前提供的证据和论点，并重申其继续作为注册护士和急症护理提供者职业生涯的意图。她讨论了其在该领域的本科以上教育，并声称自己是“ 一名准备极为充分的医疗管理专业人员 ”。审理主任在其否决决定中认定申请人根据Dhanasar第二项条件处于有利地位以推进拟议事业，本办公室同意其认定。

本办公室还同意审理主任的认定，即申请人未确立其拟议事业的国家重要性。在上诉中，申请人继续强调医疗行业整体以及注册护理专业具体对我国的重要性。例如，她讨论了护理职位空缺如何对患者结果产生负面影响，并“ 限制了美国人获得更高水平医疗服务的机会，损害了社区、家庭和个人 ”。但记录并未表明申请人的患者护理职责将满足当前对注册护士的需求、解决全国注册护士短缺问题，或以其他方式达到国家重要性的规模。

此外，申请人通过引用先前提供的关于此主题及其他相关主题的行业和政府报告，强调了注册护士等医疗专业人员的社会福利和经济重要性。该材料表明注册护理职业很重要；然而，这并不必然确立拟议

事业的国家重要性。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室关注“外籍国民拟从事的具体事业”。参见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。本办公室认为申请人的大部分证据涉及注册护士职业或领域的重要性，而非其具体拟议事业的国家重要性。虽然本办公室同意注册护士领域很重要，但从所提供的证据或论点中无法明显看出申请人的具体拟议事业具有国家重要性。

申请人在上诉中主张，作为一名注册护士，“她将增加美国公司的收入，从而提升其生产力模式和市場增长，同时通过提供急需的医疗服务对个人和家庭[的生活]产生重大影响”。她还主张她将“通过保护国家公民的生命和提供高水平专业服务为社区提供重要服务，这些服务最终将影响美国商业生态系统的生产力……”。此外，她讨论了其寻求护理讲师职位以培训“新一代护士”的计划。

虽然本办公室认可她关于如何通过其拟议事业为国家带来实质性利益的一般性主张，但申请人未提供充分的证明性证据或解释予以支持。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。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。在Dhanasar中，本办公室认定申请人的教学活动未达到国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。即使申请人提供了更多关于其提供注册护理服务或向他人提供护理教学能力的证据，本办公室也很可能认定此类证据不足以证明该事业的更广泛影响。申请人未充分证明其拟议事业将如何以与国家重要性相称的水平影响注册护士职业或国家。同上。因此，本办公室同意审理主任的认定，即申请人作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。[2]

本办公室采纳并确认审理主任的决定。参见 Matter of Burbano，20 I&N Dec. 872，874（BIA 1994）；另见 Giday v. INS，113 F.3d 230，234（D.C. Cir. 1997）（指出采纳并确认下级决定的惯例已被“每一个直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受”）；Chen v. INS，87 F.3d 5，8（第一巡回法院1996年）（加入八个巡回法院的认定，即上诉审理者可采纳并确认下级决定，只要他们对案件给予“个别化考虑”）。在此，审理主任适当权衡了本案的法律和事实，申请将继续被否决。

命令：上诉被驳回。

[2] 本办公室还同意审理主任的结论，即申请人未确立其根据Dhanasar第三项条件的资格。但由于她在其他方面不符合国家利益豁免的资格，进一步分析其根据Dhanasar所述第三项条件的资格将无实际意义。