FEB012024_03B5203 · 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：29698292 日期：2024年2月1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进行国家利益豁免。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，但未能证明豁免所需的工作邀请、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)。我们对本事项中的问题重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格，他们必须随后证明其值得在“国家利益”下获得对工作邀请要求的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“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）可作为自由裁量事项[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自由裁量性质）。

- 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以推进拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

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] 有待确定的剩余问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。在Dhanasar第一项要件下，审理主任认定申请人未能充分证明其拟议事业的实质价值，但未最终确定其事业是否具有国家重要性。审理主任进一步认定申请人未满足Dhanasar分析框架的第二项或第三项要件。

申请人对拟议事业的初始描述除其打算在美国担任护士的意图外未提供任何其他细节。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份职业计划，将其事业描述为“ 在美国担任注册护士，专攻提供重症监护 ”，并提出以下活动作为其事业的一部分：

1. 2023年1月——在佛罗里达州通过NCLEX-RN考试（全国注册护士执照考试），成为蒙大拿州注册护士，并请求将其注册背书至佛罗里达州，从而能够在两个州担任注册护士

2. 2023年3月——开始在佛罗里达州的重症监护环境中担任注册护士

3. 2023年9月——在~I---~开始护理实践博士（DNP）项目

4. 2024年——开始担任护士教育者，为医疗保健专业人员提供培训

5. 2025年——开始担任旅行护士，因为她将已完成在美国担任护士的一年经验

6. 2026年——开始在美国一家大型医院担任护士协调员

此外，申请人提交了大量关于美国和全球医疗保健专业人员和护理短缺的社会经济重要性的文章和报告。

经重新审查，我们认定申请人以记录中讨论护理职业价值的文章和报告证明了其事业的实质价值。在Dhanasar中，事业的 merit 可在商业、创业精神、

[2] 审理主任在2022年9月30日签发的RFE中作出此认定。

科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，我们撤回审理主任决定中认定拟议事业未满足Dhanasar第一项要件下实质价值要素的部分。

然而，证据未能证明申请人的事业满足Dhanasar中的国家重要性要素。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们重点关注外籍人士拟开展的具体事业并考虑其潜在预期影响。Id.

虽然我们考察记录拟议事业“ 潜在预期影响 ”的证据，但申请人未提供充分证据将其护理工作与具有更广泛影响、达到国家重要性的程度联系起来。在Dhanasar中，在特定领域具有国家或全球影响的事业，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响，可能具有国家重要性。Id. 在此，记录未详细说明她拟议的护士就业如何超越其预期患者或雇用其服务的医院或诊所，从而更广泛地影响护理领域或医疗保健行业。申请人也未解释她的工作如何能够解决全国护理短缺，或她的工作对减少此类短缺将产生何种具体影响。

申请人还表示，除临床职责外，她将参与培训和教育其他医疗保健专业人员。然而，她未充分详细说明其事业的这些方面。提交的证据未提供关于申请人培训内容或方法、她拟如何实施这些内容或方法，或它们将如何对更广泛的护理或医疗保健领域产生益处或其他影响的额外见解。

相反，申请人仅就其事业的国家重要性提出了笼统的主张。例如，申请人称其事业将“ 加速医疗保健的扩展、增进社会福利，并为美国民众改善医疗保健体系 ”，“ 指数级地帮助美国国民经济和美国社会的每一个方面，因为这对于……提高医疗保健质量和生产力至关重要 ”，以及“ 通过担任旅行护士和培训其他将帮助美国克服这一国家安全危机的护士，帮助缓解全国范围内的护理短缺 ”。然而，申请人未有意义地解释一名护士如何能够产生达到Dhanasar所定义的国家重要性水平的预期影响，或提供独立和客观的证据来证实其主张。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

此外，以区域为重点的事业仍可能具有国家重要性，例如具有显著潜力雇用美国工人或在经济萧条地区具有其他重大积极经济效应的事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。在此，申请人未提供任何实质性和佐证性证据，证明该事业在经济萧条地区具有显著的创造就业潜力或其他重大经济效应。

申请人还提交了各种推荐信，但它们仅描述申请人在其先前就业环境中作为护士的经验、技能和能力，而非具体影响

其拟议事业的影响。因此，这些信件不能证明申请人符合Dhanasar第一项要件下的资格。此外，此类证据涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将重点从拟议事业转移到外籍人士身上 ”。Id.

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，并提交了相同或类似的文章和报告，讨论护理职业的价值和护理短缺问题。然而，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，我们关注的是“ 外国人拟议从事的具体事业 ”。Id. at 889。记录中的行业报告和文章并未讨论申请人拟议事业的具体影响，而仅泛泛涉及护理领域。因此，证据未能有说服力地证明其事业将如何产生与国家重要性相符的更广泛影响。

基于上述理由，申请将继续被驳回，因为记录未证明申请人满足Dhanasar的第一项要件。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于Dhanasar框架下资格的其他论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未满足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，每项理由均被视为裁决的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。