FEB292024_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：29042024 日期：2024年2月29日

对德克萨斯服务中心决定的申诉

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，寻求以持有高级学位的专业人士和具有特殊能力个人的身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。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。

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的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类类别的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 如果

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。2 USCIS此前已确认这一两步骤审理方法在特殊能力外国人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

申请人如此做到，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。3

如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，其随后必须确立其值得获得对工作要求“ 在国家利益下 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法或相关法规均未定义“ 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分析框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项4，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 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其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

A. 高级学位

虽然审理主任认定申请人已确立作为持有高级学位的专业人士符合基础EB-2分类的资格，但本办公室不同意。

记录中包含申请人在巴西I I获得的护理专业成绩单和学士学位的副本。5 记录中还包含申请人在巴西I I获得的职业护理证书的副本，以及GEO Credential Services一名高级评估员出具的教育和工作经验评估，结论是申请人的外国学士学位与“ 5年合格经验 ”相结合等同于美国护理学硕士学位。在此，该评估员依赖的是申请人的简历，而非8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)法规所要求的现任或前任雇主信函。因此，该评估在本事项中几乎没有证明价值。本办公室可酌情将个人外国教育评估用作咨询意见。Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)。然而，当某项意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，本办公室可对该评估予以贬低或给予较低权重。

3 参见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两步骤审查，即先对证据进行计数，然后，如果其满足所需标准数量，则在最终实质审查的背景下予以考虑）；一般参见 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。

4 另参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的行列，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

5 本办公室注意到，成绩单未确认申请人完成了最后一个学期，因为成绩单仅表明申请人最后课程的在读状态。申请人在任何未来提交中应提供最终成绩单。

申请人还提交了三封就业信函，确认其于2014年至2019年间在以下职位任职：(1) 2014年2月至2014年4月期间在'----------,----------1担任护士；(2) 2014年11月17日至2019年11月27日期间在,__ _____----.-__ I担任值班护士；以及(3) 2016年4月至2019年8月期间在
I担任护理经理。然而，这些信函均未说明其就业是全职还是兼职。尽管申请人在表格ETA 750 Part B（外籍工人就业证明申请）中证明其于2016年4月至2019年8月期间在两个每周四十小时的职位上工作（作为值班护士在l I
I l以及作为护理经理在l j），但若无更详细的信息和来自申请人雇主的佐证，记录不足以表明其在完成外国学士学位后在该领域获得了五年全职、逐步提升的经验。因此，记录未能确立申请人符合高级学位专业人士的资格。

B. 国家利益豁免

申请人计划在美国担任护士，提供专业护理，特别侧重于高压氧治疗、护理管理、重症监护室（ICU）护理和职业护理。记录中包含申请人一份专业计划，详述其在护理领域的专长，包括其将运用“ 最现代的护理策略和技术 ”“ 促进美国境内组织的指数级增长 ” 的知识。鉴于申请人在这些专科领域的经验，申请人声称其将“ 填补美国多家医疗机构的护理专业人员缺口[并]使医院和私营实体均能改善其患者护理流程…… ” 申请人还主张，通过其在美国的护理职位，其将“ 优化患者护理解决方案、降低成本、提高生产力、增强患者和治疗流程……[并]为美国医疗保健行业的进步和优化作出贡献…… ” 在初始提交中以及在对审理主任补件通知（RFE）的回复中，申请人还提交了多封来自前同事和医生的推荐信，证明其在这些护理领域工作的能力，同时对其雇主的培训和流程标准化产生积极影响，申请人将以此推进其拟议事业。6

Dhanasar分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于申请人拟从事的具体事业。审理主任认定申请人未能确立其事业将“ 创造显著经济影响或广泛增进社会福利 ”，因此拟议事业不具有实质价值。本办公室不同意，并撤销审理主任的相反认定。一项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 at 889。申请人提供了充分证据证明

6 尽管我们可能不会逐一提及记录中所载的每一项证据，但我们已经审查并考虑了每一项证据。当USCTS对申请作出有理由的考量并作出充分认定时，其无需具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一项证据。Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引用Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir.1992)；另见Kazemzadeh v. US. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. US. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)。

对其拟从事的护理工作的定性，该工作属于我们认定可证明具有实质价值的事业的领域（健康）范围。因此，记录支持申请人拟从事事业的实质价值。

然而，我们同意审理主任的意见，即记录未能证明申请人的拟从事事业具有国家重要性。我们注意到，记录中包含对若干行业报告的引用，这些报告详细说明了护理领域在支撑美国医疗保健行业方面的关键重要性、美国对护士的需求与合格护士的可获得性之间日益扩大的差距——包括在高压氧治疗领域内——以及美国国会旨在加强美国护理教育和应对日益严重的护理短缺的关注。虽然我们承认护理领域具有重大国家重要性，但在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

记录中包含申请人过去同事的支持信，包括专科医生证明其在高压氧治疗和护士管理领域的专业能力。特别是，一位曾与申请人共事的前同事赞扬她“对她就职医院的结果产生了重大影响”，包括改善服务、组织培训以及就医院标准化流程提出建议。记录中还包含两封专家意见书，评估申请人过往经验，并讨论美国护士的严重短缺——因COVID-19疫情而加剧——以及美国对护士的需求与合格护士的可获得性之间日益扩大的差距。

虽然支持信和专家意见证明了申请人对前雇主和患者的直接影响，包括她作为护士经理在_____.培训和发展护理规程方面的作用及其对“最广泛的护理技术”的掌握，但它们并未详细说明申请人的经验将如何影响其直接患者、同事和雇主之外的护理领域。此外，记录未能证明申请人制定了她组织并向同事提供的任何培训，也没有任何迹象表明该培训提供给了除其雇主所雇护士之外的其他护士。虽然Dhanasar的分析框架确实“力求避免过度强调事业的地理广度”，但申请人仍应证明其拟从事事业所带来的“更广泛影响”。Dhanasar at 884-885。

此外，申请人依赖其在巴西的经验和过往职业成就，并不能证明其拟从事事业的国家重要性。申请人的专业能力和在以往职位上的成功记录是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“将焦点从拟从事事业转移到外国人本人”。Id. at 890。此处的问题是申请人是否证明了拟从事工作的国家重要性。

申请人依赖护理短缺来证明其拟从事事业的国家重要性，同样不当。国家利益豁免并非旨在解决劳动力短缺问题。正如申请人在记录中指出的，劳工部（DOL）根据其20 C.F.R. § 656.16法规将护士列为A类（Schedule A），允许美国雇主在为非公民工人提交申请时无需首先遵循在提交前测试劳动力市场的监管步骤

永久劳工证。见20 C.F.R. § 656.17。根据A类提交永久劳工证需要美国雇主提供工作机会，因为所认可的受益对象是该雇主，而不一定是更广泛的美国利益。因此，A类对护理职业的适用并不能证明护理事业具有国家重要性。此外，我们注意到，尽管专家意见书也涉及日益严重的护理短缺，但它们并未解释申请人的事业将如何缓解这一短缺。

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，我们同样认定记录未能显示申请人的拟从事事业能够充分延伸至其雇主、同事和患者之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该行业。她也未能证明其拟从事的特定工作提供有助于护理或医疗保健进步的原创性创新，或以其他方式对护理或医疗保健产生更广泛影响。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，或以其他方式为我国带来重大积极经济影响。在没有关于可直接归因于其未来工作的任何预计美国经济影响或就业创造的证据的情况下，记录未能显示申请人事业所产生的对地区或国家经济的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

基于上述理由，我们同意审理主任的结论，即申请人未能证明其拟从事事业具有国家重要性。

III. 结论

如前所述，我们撤回审理主任关于申请人已证明其为高级学位专业人士的认定。此外，由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能证明其有资格或 otherwise 在自由裁量上应获得国家利益豁免。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根据Dhanasar第二项和第三项要件提出的资格和上诉论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“ 法院和机构无需对作出对其所达结果不必要的裁决的问题作出认定 ”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格的情况下拒绝审理上诉中的替代性问题）。我们还保留对申请人作为特殊能力个人获得基础移民分类资格的裁定。Id.

裁定：上诉被驳回。