JAN192024_02B5203 · 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：29247815 日期：2024年1月19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）

申请人是一名注册护士，寻求作为持有高级学位的专业人士类别进行归类。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民类别所附带的职位邀请要求给予国家利益豁免。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士类别的资格，但她未能证明豁免所需职位邀请、并因此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重新审理（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审理，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 underlying EB-2签证类别的资格，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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

虽然法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，但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，美国公民及移民

服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]，对归类为EB-2类别的申请人授予职位邀请、并因此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兼具实质价值和国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；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以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育背景、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，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：鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该非公民获得职位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；以及对该非公民贡献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。

二、分析

申请人是一名注册护士，寻求在佛罗里达州担任护士和培训师，同时攻读护理实践博士（DNP）学位。审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士类别的资格。因此，上诉中尚待确定的问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟从事的事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

审理主任发出了补件通知（RFE），要求提供包括拟从事的事业将如何具有国家重要性的进一步证据等材料。作为回应，申请人提供了

[1] 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

额外文件，包括一份专业计划，说明其获取DNP学位以成为护士培训师和研究员的策略。她还主张，她打算在担任护士一年后成为护理学校的教授以及成为一名巡回护士。

审理主任认定申请人的拟从事事业具有实质价值，且申请人处于有利地位以推进拟从事的事业。然而，审理主任认定申请人未提交证据证明其事业的国家重要性。在上诉中，申请人重申相同的论点，并重新提交先前提交的文件，以证明其符合国家利益豁免的资格，并强调所提交证据的充分性。例如，申请人主张，她已提交充分证据，压倒性地证明她符合EB-2类别的所有要求以及Dhanasar框架的三项要件。

申请人表示，她将“ 为改善美国的患者护理做出贡献，因为护理被视为功能完善的全国医疗系统的重要组成部分 ”。她进一步主张，她将利用其核心能力“ 帮助美国，不仅作为高级注册护士发挥作用，还培训其他注册护士，使美国医疗界在全国和全球层面受益 ”。申请人讨论了美国的护士短缺问题，并表示她作为护士工作和培训以及获得DNP学位的事业将扩大劳动力并缓解护士短缺。

此外，申请人通过引用行业和政府关于此议题及其他相关议题的报告，强调护士等医疗保健专业人员的社会福利和经济重要性。这些材料表明注册护理职业很重要；然而，这并不必然确立拟从事事业的国家重要性。

如前所述，Dhanasar标准的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于申请人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。Id. 事业的国家重要性通过审查其潜在影响来确定。Id. 例如，如果某项事业在特定领域内具有全国性影响，或者如果它具有产生重大经济效应的显著潜力，尤其是在经济萧条地区，则该事业可能符合条件。虽然本办公室承认医疗保健行业的重要性，但在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，相关问题不是申请人将工作的行业或职业的重要性，而是该拟从事事业的具体影响。Id. at 889-90。在此，记录未能确立申请人拟从事事业的影响将具有国家重要性。

申请人主张，由于其事业因护理作为职业的重要性而具有国家重要性。然而，这确立的是事业的价值，而非其国家影响，后者是Dhanasar第一项要件下的单独考量。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。在Dhanasar中，该非公民作为科学教师的工作被认定具有实质价值，但未能使其符合第一项要件，因为证据未显示该工作将如何更广泛地影响科学教育领域。Id. at 893。同样，如上所述，

申请人未能证明其事业将产生超出其患者和受训人员、延伸至护理或医疗保健更广泛领域的影响。

申请人称，由于美国护士短缺，其事业具有国家重要性，并引用了白宫COVID-19倡议的情况说明书。她进一步主张，其事业与拜登政府《临时国家安全战略指导》所确定的四项国家利益相一致。尽管我们认可申请人在护理领域的技能和经验，但申请人未提供充分证据证明其事业将解决护士短缺问题，或证明其事业将为佛罗里达州或美国带来实质性经济利益。我们进一步注意到，劳工部（DOL）已将专业护理指定为Schedule A职业，以此应对护士短缺问题，表明美国缺乏足够能够、愿意、合格且可用的工人来从事专业护理职位。20 C.F.R. § § 656.5, 656.15。参见 generally 6 USCIS Policy Manual E.7(C), https://uscis.gov/policymanual。该指定使非公民护士的美国雇主免于进行劳动力市场测试并向DOL申请永久劳工证。20 C.F.R. § 656.15。然而，这并非对职位邀请要求的豁免，因此并不支持在国家利益豁免申请背景下认定护理相关工作本身具有国家重要性。

我们还认可关于申请人经验和资质的文件材料，以及赞扬其能力和勤勉的推荐信。然而，这些涉及Dhanasar第二项要件，该要件关注的是申请人推进其事业的能力。它们并未证明其事业将产生何种影响。

基于上述理由，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件材料未能证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题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其在Dhanasar所述第二和第三项要件下资格的上诉论点。参见 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要的争点作出认定 ”）；另参见 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争点）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其有资格或基于自由裁量权本应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。