JUL072023_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：27032668 日期：2023年7月[已隐去]

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）

申请人是一名儿科医生，打算在美国作为注册护士工作，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或艺术、科学或商业领域具有特殊能力的人员。此外，她寻求对EB-2分类所附工作要求获得国家利益豁免。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否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。此事现上诉至本办公室。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。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 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员。该法第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或具有特殊能力的人员符合资格，其随后必须证明其值得对工作要求获得“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 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）可作为酌情事项，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, 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酌情性质）。

- 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

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格。2 尚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2018年入境美国之前，申请人在巴西作为儿科住院医师和儿科医生工作了超过15年。申请人在其陈述和一份五年个人计划中描述的拟议事业是，在儿科医疗环境中担任注册护士。3 她还表示打算攻读硕士学位，以使其能够获得儿科执业护士认证。申请人表示，她将“专注于儿科护理、提供护理培训，并为拉丁裔人群提供高质量的医疗服务。”

审理主任认定，尽管申请人证明了其拟议事业的实质价值，但她未能证明其国家重要性、她处于有利地位以推进其拟议事业，或权衡之下豁免工作要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。

在上诉中，申请人主张审理主任忽视或错误描述了可信且具有证明力的证据，错误适用了审理国家利益豁免申请的既定法律标准，并将审查标准抬高至优势证据标准之上。基于下述理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了全部记录。

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业。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。在确定拟议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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“我们寻找”拟议事业的“更广泛影响”，并且“[一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。”Id. 本办公室在Dhanasar中认定，申请人的教学活动未达到

2 由于审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，该决定未评估申请人关于其还符合作为具有特殊能力人员的EB-2分类资格的替代主张。记录显示，申请人从一所巴西大学获得了医学学位（Titula ç ã o de M é dico），该学位相当于美国高级学位的外国同等学历。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。
3 在2021年6月提交申请时，申请人已取得犹他州认证护理助理资格，并就读于护理学学士项目，该项目于2022年8月完成。她于2022年11月获得了注册护士专业执照。

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。本办公室还指出，“ [一]项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

在论述其事业的国家重要性时，申请人在其个人计划中表示，她“ 将为改善美国的医院行业做出贡献，因为护理被视为功能性医疗系统的重要组成部分。 ”就此，她指出，她在美国医院和其他场所担任护士的工作将带来诸多益处，包括“ 更多患者对机构建立信心、提高患者忠诚度以及改善患者关系。 ”申请人还强调，大多数全职护士每小时接诊“ 三名或更多患者 ”，因此一名护士可以“ 潜在地影响数百万需要护理的美国人 ”。

申请人提供了大量行业报告和文章，涉及护理和执业护士职业、儿科领域、医疗行业以及该行业的劳动力短缺。申请人还提交了一封来自[已隐去]教授的专家意见书，该教授同样论述了医疗行业作为美国经济驱动力的作用、对护士日益增长的需求及其在行业中的关键作用。此外，该教授指出，由于全国医护人员短缺，而COVID-19疫情加剧了这一状况，申请人的拟议事业具有国家重要性。本办公室认识到，COVID-19疫情和先前存在的护理短缺使申请人的护理工作需求旺盛。本办公室还认可申请人的论点，即护理对国家的质量生活、生产力、社会福祉和美国经济具有重要意义。然而，在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

虽然本办公室同意审理主任的认定，即申请人证明了其拟议事业的实质价值，但她未详细说明其拟议的作为提供患者护理的护士的就业将如何对护理领域产生更广泛影响、将如何具体促进“ 医院行业 ”的改善，或如何更广泛地影响美国医疗领域。她未提出其工作将解决全国护理短缺问题，也未解释其工作对减少此类短缺将产生何种具体影响。她关于其可单枪匹马通过为“ 数百万美国人 ”提供临床护理来广泛影响该领域的说法在记录中未得到充分支持。申请人未提交足够证据证明其拟议事业的影响将超出其工作场所和患者，延伸至更广泛的护理领域或医疗行业。

申请人表示，除临床职责外，她还将参与培训其他护士，并为家长提供研讨会和教育课程，以提高他们的健康素养。然而，她在个人陈述或五年个人计划中未充分阐述其事业的这些方面。她还表示，她将“ 在采用新方法方面以身作则，这些方法将体现在患者护理效率和质量的提高上 ”。提交的咨询意见书同样提及申请人“ 在教导和培训该领域其他美国专业人士方面具有重大潜力 ”，并提及

“ 在……医疗机构实施其医疗方法和策略 ”。然而，提交的证据未对申请人的 “ 新方法 ” 或 “ 医疗方法和策略 ”、她拟如何实施这些方法，或这些方法将如何对更广泛的护理或医疗领域产生惠益或其他影响提供更多见解。因此，记录未能证明她将以可能对护理领域产生全国性影响或达到国家重要性程度的规模转移临床知识或创新方法。

在上诉中，申请人主张审理主任过度关注其拟议事业是否会产生 “ 实质性积极经济效应 ”，并指出创造就业和其他直接经济影响只是权衡拟议事业国家重要性时应考虑的因素之一。尽管淡化了经济因素的重要性，申请人仍强调她将 “ 为促进美国繁荣作出贡献 ”，指出 “ 护理在产生美国经济增长方面具有巨大潜力 ”，且她将 “ 在经济的关键部门运营 ”。尽管申请人强调医疗行业对经济的重要性，但她未充分指明其在临床环境中担任注册护士或执业护士的提议的潜在经济影响。因此，虽然我们同意她的主张，即包括非经济因素在内的其他因素也必须予以考虑，但记录支持审理主任的裁定，即她未能证明其事业对地区或国家经济带来的惠益将达到Dhanasar案所设想的 “ 实质性积极经济效应 ” 水平。26 I&N Dec. at 890。

申请人坚持认为，她提供了充分证据证明其拟议事业 “ 将影响犹他州服务不足地区的大量儿童，这些地区被指定为卫生专业人员短缺地区（HPSA） ”，因此将增进社会福利。虽然申请人在其五年个人计划中表示，她迄今的临床工作地点均在犹他州医院和医疗机构，但她未指明具体地理位置。她笼统表示打算在 “ 美国医院 ” 工作，并表示有兴趣为葡萄牙语和西班牙语人群服务，但她此前未声明打算在犹他州联邦指定的HPSA内工作。虽然在指定的初级保健提供者需求地区工作可能与拟议事业的实质性价值相关，但犹他州某些县或美国提供者短缺并不使申请人作为护士的潜在就业在Dhanasar框架下具有国家重要性。

申请人援引此前提交的文章，进一步主张护士，尤其是双语护士，可在改善少数族裔社区儿童的健康结果方面发挥重要作用，这些儿童因经济、地理和语言障碍而无法获得基本医疗保健。申请人坚持认为，她与这些社区的合作将 “ 对政府指定的具有国家重要性的事项产生影响 ”。她援引2021年1月白宫关于 “ 通过联邦政府促进种族平等和支持服务不足社区 ” 的行政命令，该命令呼吁联邦政府制定计划，消除限制服务不足社区和个人充分平等参与或获得联邦福利、服务或项目的障碍。

虽然该行政命令表明与服务不足社区成员接触以促进种族平等和支持的重要性，但其重点在于美国政府在这方面的作用，

它并未具体表明政府对申请人拟议事业或类似事业的利益。在根据Dhanasar框架第一要件评估国家重要性时，我们将考虑证明某一具体拟议事业如何影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项或作为国家倡议主题的事项的证据。然而，在与国家倡议主题相邻的领域寻求就业本身不足以确立某一具体事业的国家重要性。申请人仍必须证明其具体拟议事业在该领域的潜在预期影响。

最后，为说明其拟议事业的潜在影响，申请人援引其过往工作经历及其作为儿科医生和注册护士的资格。我们审查了她的陈述以及其雇主和专业联系人出具的推荐信。推荐信作者赞扬申请人作为医疗专业人员的才能，以及使其成为雇主、同事和患者宝贵财富的个人品质。虽然作者对申请人及其工作给予高度评价，并推荐其在美国担任未来护理职位，但他们未讨论其具体拟议事业或解释为何该事业具有国家重要性。因此，这些推荐信不能证明申请人符合Dhanasar第一要件的资格。此外，我们注意到申请人的知识、技能、教育和经验是Dhanasar第二要件的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民 ”。26 I&N Dec at 890。第一要件下的问题是申请人是否已证明其拟议工作的国家重要性。

虽然申请人的证据证明其事业将如何对其雇主、患者及其家庭产生积极影响，但证据未能有说服力地证明其事业将如何产生符合国家重要性的更广泛影响。因此，申请人未能证明其拟议事业满足Dhanasar框架的第一要件。

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其是否符合Dhanasar框架第二和第三要件的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出裁决无需即可得出结果的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本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

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定她未能证明其有资格或否则在自由裁量权上应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。