JUL112024_09B5203 · 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：31285953 日期：2024年7月11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或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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，认定申请人不符合EB-2分类资格，且未证明豁免所要求的工作邀请（进而豁免劳工证）将符合国家利益。此事现由本办公室审理上诉。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 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

要符合EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是科学、艺术或商业领域持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类资格，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免工作要求，以符合“ 国家利益 ”。本法第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）可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 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）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人是一名护士，在其领域工作超过十年。在其商业计划中，申请人将其拟议事业描述为“ 为美国患者提供高质量、个性化的护理服务 ”以及在健康教育机构任教。申请人提议在“ 美国的一般医疗机构 ”工作。

A. EB-2分类

审理主任认定申请人不符合EB-2分类资格，既非持有高级学位的专业人士，也非具有特殊能力的人员。由于基于下文所述理由申请人不符合国家利益豁免资格，本办公室不触及并在此保留对其EB-2分类资格的认定。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

B. 国家利益豁免：实质价值与国家重要性

Dhanasar 分析框架中评估国家利益豁免的第一项要件是实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。该要件聚焦于该个人提议从事的具体事业。同上。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。同上。审理主任认定申请人未以足够的特定性描述其拟议事业，以致无法评估其是否具有实质价值。本办公室不同意。申请人在其商业计划中充分描述了其拟议事业，并提交了大量关于护理对国家医疗保健系统重要性的文章。申请人已证明其拟议事业具有实质价值。

审理主任还认定申请人未证明其拟议事业的国家重要性。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景影响。同上。该考虑可包括拟议事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区）、是否具有其他重大积极经济影响、是否在该领域具有国家甚至全球影响，或其他表明国家重要性的更广泛影响。同上，at 889-90。审理主任认定申请人未证明其拟议事业将在与国家重要性相称的层面上对其领域产生更广泛影响。

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为它与美国卫生与公众服务部的倡议相一致。具体而言，申请人声称通过提供高水平护理和医疗保健服务改进，她将支持医疗保险和医疗补助服务中心（CMS）的《国家质量战略》以及疾病控制与预防中心（CDC）的指南。然而，申请人未具体说明其拟议事业将如何更广泛地影响CMS、CDC或HHS，从而在其与个别患者和学生的工作中遵守国家标准之外影响其领域。对国家重要性的评估不聚焦于国家机构或该领域问题的重要性，而是“ 聚焦于外籍国民提议从事的具体事业 ”。同上，at 889。

申请人还主张其拟议事业将显著影响美国经济，因为她工作的效益“ 将波及大型医疗服务网络和整个医院行业 ”，并且随着公司收入增加，它们将扩大运营并创造新就业。申请人表示她打算在佛罗里达州工作，该州医院在2021年贡献了近1780亿美元的经济产出，并雇用了322,000名佛罗里达人。申请人声称她的工作将有助于加强佛罗里达州及全国医院行业的增长，该行业在2022年产生了1.3万亿美元的收入。医院行业的规模和增长并不能证明申请人具体拟议事业的国家重要性。申请人未证明她与个别患者和学生的工作将如何通过例如医学进步或其他国家影响更广泛地影响医院行业。见同上（指出事业“ 可能在特定领域具有国家甚至全球影响，例如因改进制造工艺或医学进步而产生的影响 ”）

申请人进一步主张，凭借其实施患者安全程序和质量医疗保健服务的经验，她可以为提高医疗保健的效率和组织性做出贡献，从而提高美国医院的生产力。申请人未证明作为一名个体护士和教师，她将如何在其工作的特定医院或其他医疗机构之外做出此类贡献，以更广泛地影响其领域。申请人还声称其拟议事业将在“ 国民经济的关键部门 ”运作，且“ 护理在促进美国经济增长方面具有巨大潜力 ”。申请人未具体说明她与个别患者和学生的工作将如何产生重大积极经济影响。

申请人还主张其拟议事业具有国家重要性，因为它将有助于满足护理专业人员紧迫的短缺。申请人声称她将“ 填补市场缺口，该缺口无法由非技术工人填补 ”。申请人还提交了关于美国护士短缺的文章。在评估国家重要性时，本办公室不聚焦于影响某一领域的问题的重要性，而是聚焦于申请人具体拟议事业。同上。申请人未证明她作为一名个体护士和教师的工作将如何显著解决全国范围的护理专业人员短缺，或以其他方式更广泛地影响其领域。

申请人表示，通过其教学，她将“ 传授必要的技能和知识，帮助创建和维持一支合格的劳动力队伍，从而满足行业需求并惠及美国的经济和社会需求 ”。在 Dhanasar 中，本办公室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。同上，at 893。在此，申请人未证明其拟议事业

将充分延伸至其个别学生之外，以与国家重要性相称的层面更广泛地影响其领域。

总之，相关证据表明申请人拟在其领域从事的工作具有实质价值，但并未证明其具体拟议事业具有国家重要性。因此，她不符合Dhanasar框架的第一项要件。

B. Dhanasar框架的其余要件

由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们不予审理并在此保留对她在Dhanasar框架第二项和第三项要件下资格的裁定。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

III. 结论

申请人未证明其拟议事业具有国家重要性，不符合Dhanasar分析框架的第一项要件。因此，她未能证明其有资格或理应作为自由裁量事项获得国家利益豁免中的职位offer要求豁免。

裁定：上诉被驳回。