JUL122024_01B5203 · 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：31652787 日期：2024年7月12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，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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

为符合作为基础的EB-2签证分类，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明其符合作为基础的EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得对工作要求“符合国家利益”行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“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 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

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在性质上属于自由裁量）。

- 拟议事业（proposed endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
- 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。

Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889

II. 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。尚待确定的其余问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

申请人在其职业计划和陈述中所述的拟议事业是“担任护士，协助美国医院、诊所及任何其他医疗机构治疗需要[她]专业专长以恢复健康的患者（儿童、成人和老年人）”。在随审理主任补件通知（request for evidence）提交的补充职业计划和陈述中，申请人表示她在“专科和普通护理、术后患者重症护理、神经和心脏重症监护、新生儿重症监护、心肺复苏、医护人员培训以及医疗管理等领域拥有深入的第一手知识”。她澄清，通过其拟议事业，她将“成为支持国家和民众抗击当前健康危机的重要资产”。

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦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。在否决申请时，审理主任认定该拟议事业具有实质价值，但结论认为申请人未能证明拟议事业的国家重要性。2 基于下文所述理由，本办公室结论认为，申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。虽然本办公室未逐项讨论每一份证据，但已对记录进行了全面审查。

作为初步事项，申请人主张审理主任“在本案中未适用适当的证明标准，而是对[她]适用了更严格的标准，从而对[她]不利”。除法律另有规定不同标准外，“优势证据”是管辖移民福利申请的证明标准。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375；另见 Matter of Martinez, 21 I&N Dec. 1035, 1036 (BIA 1997)；Matter of Sao Hoo, 11 I&N Dec. 151, 152 (BIA 1965)。因此，“优势证据”是管辖国家利益豁免申请的证明标准。见 1 USCIS Policy Manual, E.4(B), https://www.uscis.gov/policy-manual。虽然申请人主张其已提供足以证明其符合EB-2分类和国家利益豁免资格的证据，但她未进一步解释或指出审理主任在否决申请时适用了优势证据以外证明标准的任何具体情形。

2 本办公室注意到，审理主任未讨论申请人是否满足Dhanasar的第二项要件，而是认定申请人未能证明豁免工作要求将有利于美国。

申请人在上诉中进一步主张，审理主任的否决未充分考虑其简历、职业计划、推荐信、其在该领域工作的证据以及记录中的行业文章。经审查，申请人的简历详述了其技能和此前在该领域的工作。来自_____护理系一位教授的专家意见书部分描述了申请人的学术背景及其在护理、临床实践和一般医疗保健领域的工作经验。下级记录中的其他证据，如护理课程结业证书、申请人的北卡罗来纳州护士证书以及确认申请人在护理领域工作经验的函件，也描述了其在护理领域的技能和此前工作经验。然而，申请人的技能、知识和此前在其领域的工作涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民本人 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是，她拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人提供了大量行业报告和新闻文章，涉及护理职业、医疗保健行业的变化以及护士因这些变化可能作出的重要贡献。例如，一份报告讨论了将护士纳入护理团队领导角色将如何有助于改善患者治疗效果，而另一份报告指出，为护士提供更多培训将使其能够为更复杂和费用更高的程序提供护理，从而增加医疗保健收入。本办公室认可护理领域对促进积极健康结果的重要性，以及申请人关于护理对国家社会福祉重要的论点。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，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。

申请人在上诉中进一步主张，她“ 将解决行业短缺问题，而由于需求超过供给，美国工人无法解决这一问题 ”。本办公室不认可申请人因其领域工人短缺而拟议事业具有国家重要性的论点。申请人提供了涉及护理领域劳动力短缺的行业报告。来自_____教授的专家意见书也讨论了医疗保健工作者需求的增加以及该行业由此产生的工人短缺。该教授指出，美国一段时间以来一直经历护理劳动力的“ 赤字 ”，但由于“ 人口老龄化、慢性病发病率上升、护理劳动力老龄化以及护理学校容量有限 ”，这一短缺“ 正处于成为危机的边缘 ”。该教授表示，“ 护理目前是全国增长最快的职业之一 ”，“ 尽管有这种增长，需求仍超过供给 ”。然而，申请人未能证明其拟议事业将显著减少所称的国家短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

最后，申请人在上诉中解释，其拟议事业的一个“ 不可或缺 ”部分是“ 她致力于培训和发展未来的美国护理专业人员 ”。她主张，“ 这

她的承诺将其影响……扩展至更广泛和系统性的层面，满足美国对熟练且胜任的护理劳动力的需求。”此外，她主张“[她]在教育和指导方面的作用将产生乘数效应，提升各地区医疗保健服务的质量。”为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。虽然申请人的陈述反映了其培训和发展未来美国护士的意图，但她未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定申请人未能证明其拟议事业将充分延伸至其雇主或其患者之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域、护理专业或美国经济。

由于记录中的文件未能按Dhanasar先例决定第一要件的要求确立其拟议事业的国家重要性，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在Dhanasar框架第二和第三要件下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无须对作出裁决对结果并非必要的问题作出认定”）；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，我们认定其未能证明其符合资格或作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回。

命令：上诉被驳回。