JUL222024_06B5203 · 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：31283043 日期：2024年7月22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，寻求就业第二优先（EB-2）移民分类，作为具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。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驳回了申请，认定尽管申请人证明了她是一名高等学位专业人士，但证据不足以证明豁免所要求的工作邀请和劳工证将符合国家利益。1 现该事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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 Christa'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，即作为高等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。高等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。2 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年渐进工作经验，等同于硕士学位。同上。

1 本办公室同意审理主任的认定，即基于申请人的学士学位及其超过五年作为护士的渐进责任工作经验，申请人是一名高等学位专业人士。此外，她提交了由GEO Credential Services出具的学历评估，该评估认定她具有美国护理学硕士学位的同等学历。因此，记录中包含优势证据，足以证明她是该法第203(b)(2)条意义上的高等学位专业人士。
2 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须确立有资格获得对工作要求“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 (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3授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

申请人于2022年11月28日提交了本申请。在分析初始证据后，审理主任于2023年3月28日发出了补充证据请求（RFE），并于2023年7月7日发出了第二份RFE。申请人及时回应了两份RFE。审理主任驳回了申请，认定申请人未能证明其拟议事业在第一项要件下具有国家重要性，也未能证明总体而言豁免工作要求在第三项要件下将有利于美国。

首先，本办公室注意到申请人主张其正当程序权利和公平待遇被剥夺。为支持其主张，她援引审理主任的陈述，即由于她不符合Dhanasar国家利益框架的第一项或第三项要件，她不符合资格，且作为酌情事项不配获得国家利益豁免。她还声称审理主任表示分析“NIW要件”没有“有意义的目的”。申请人的主张缺乏依据。在第一项要件分析中，审理主任提供了所提交证据的摘要，并援引相关判例法，认定证据未能充分说明申请人拟议事业对护理或医疗保健领域将产生的影响达到与国家重要性相称的水平。尽管如此，审理主任在分析相同证据时认定，证据确立了其事业的实质价值。此外，审理主任发出了两份RFE，解释了申请人证据中与Dhanasar三项要件相关的缺陷和关切，并提供了一份非穷尽性的文件和材料清单，申请人可提交以解决此类缺陷。4 参见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)（规定“官员应以书面形式解释拒绝的具体理由”，以便申请人有公平机会对决定提出异议，并使本办公室有机会进行有意义的 appellate review）。由于审理主任的RFE和决定符合该监管要求，申请人未能有说服力地解释其如何被剥夺正当程序和公平待遇。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(8)（解释如果初始证据未能确立资格，USCIS可拒绝申请或要求提供更多信息或证据）。

3 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）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。
4 尽管本办公室同意审理主任关于申请人未能确立其拟议事业国家重要性的总体结论，但审理主任在其2023年7月7日补充证据请求（RFE）中的陈述，即“在某一职位、领域或行业内继续就业不构成足以根据本分析框架进行评估的事业”，构成法律错误。参见Love Korean Church v. Chertoff, 549 F.3d 749, 753-54 (9th Cir. 2008)（主张施加新颖的证据要求构成滥用酌情权）。因此，本办公室撤回审理主任RFE分析中的该部分。然而，由于申请人未能以记录中的优势证据另行履行其举证责任，证明其事业具有国家重要性，本办公室拒绝发回重审。

（……以允许申请人有公平机会对决定提出异议，并使本办公室有机会进行有意义的上诉审查）。由于审理主任的RFE和决定符合该监管要求，申请人未能有说服力地解释其如何被剥夺正当程序和公平待遇。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(8)（解释如果初始证据未能确立资格，USCIS可拒绝申请或要求提供更多信息或证据）。

其次，申请人声称审理主任“ 在本案中未适用适当的举证标准，而是施加了更严格的标准，并错误适用法律，对[她]造成不利…… ”并且审理主任忽视了相关证据，包括申请人的简历、商业计划、该领域的工作经验、推荐信以及行业报告和文章。关于其第一项主张，本办公室重申，管辖移民福利请求的举证标准是“ 优势证据 ”。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第376页（主张移民福利的裁定仅基于证据的质量而非数量，并且在依据优势证据标准进行审理时，审理主任必须审查每项证据的相关性、证明价值和可信度，无论是单独审查还是在全部证据的背景下审查，以确定待证事实是否“ 可能为真 ”）；另参见Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，申请人未进一步解释或指出审理主任在驳回申请时适用了优势证据以外的任何举证标准的任何具体情形。因此，她未能有说服力地解释其主张审理主任对申请人适用更高举证标准的依据。

关于其声称审理主任忽视相关证据的主张，本办公室注意到记录中包含三个版本的商业计划（最后一个版本实质性地改变了申请人的拟议事业），以及若干与申请人的工作经验和其领域内声誉相关的文件。5 审理主任正确地分析认为，申请人作为美国护士的工作经验和资格被视为本办公室第二项要件分析的一部分，在该分析中本办公室考察申请人是否已证明其处于有利地位以开展其事业，并考虑诸如其“ 教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣 ”等因素。Dhanasar第890页。除此之外，审理主任考虑并解释了其余证据，以认定申请人未能确立其事业的国家重要性，如第一项要件所要求

事项的基础上。此外，审理主任未在其决定中纳入这一法律错误陈述，因此似乎已自行纠正了该错误。
5 针对审理主任于2023年7月7日发出的第二份补证通知（RFE），申请人提交了第三份商业计划，其中她首次描述其事业是开发一家名为I I的公司。
其事业自提交申请以来似乎已发生演变，构成申请的重大变更，需要提交新的申请。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169 (Assoc. Comm'r 1998)；另参见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm. 1971)（确立以下主张：申请人必须在提交申请时即具备资格，且申请不能在未来某一日期、申请人依据新的事实组合具备资格后获得批准）。特此告知申请人，就任何未来提交的申请而言，在审理后对申请作出重大变更以使不合格的申请符合USCIS要求是不被允许的。就本决定而言，我们将考虑她在初始申请中以及针对审理主任于2023年3月28日发出的第一份补证通知所作答复中阐述的拟议事业。

Dhanasar框架。因此，申请人未能有说服力地解释审理主任如何忽视了对她不利的相关证据。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar的第一项要件——实质价值与国家重要性——侧重于个人拟从事的具体事业及其“ 潜在预期影响 ”。Id. at 889。事业的实质价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及何种内容的细节，还应提供该人在该职业内具体拟从事何种类型工作的细节。参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。例如，工程是一个职业，但对拟议事业的说明应描述具体项目和目标，或该人将从事的工程领域，而不是仅仅列出工程师的职责和责任。Id. 因此，我们将首先确定记录中所显示的申请人的事业。然后，我们将评估申请人支持该事业具有实质价值和国家重要性的证据。

在评估其拟议事业时，我们考虑其日期为2021年5月的个人陈述，以及其日期为2022年7月和2023年6月的商业计划，6 其中说明其拟议事业是在美国担任护士，提供“ 以急症和急诊护理为重点的高质量护理服务 ”，并“ 通过分享她在巴西开发和应用的医疗方法和策略，教育和培训该领域的其他专业人员 ”。她描述了为成为注册护士将采取的步骤，并解释“ 填补合格护士的市场缺口[]由于COVID-19疫情而尤为重要 ”。她还提交了涵盖护理领域各种主题的行业报告和文章。因此，基于相关证据的总体情况，我们同意审理主任的意见，即申请人已以优势证据标准证明其拟议事业具有实质价值。由于该事业具有实质价值，我们转而审查该拟议事业是否如Dhanasar所设想的那样具有国家重要性。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张审理主任未对其简历、商业计划、其“ 在该领域的工作——这证明了其在该领域的巨大贡献 ”、推荐信以及“ 证明[其]拟议事业的国家重要性[以及]美国该领域与其背景相符的专业人员严重短缺 ”的行业报告和文章给予“ 应有考虑 ”。她坚持认为其事业具有国家重要性，因为“ [她]将通过带来有竞争力的服务、帮助发展国家并为美国经济创造收入，帮助美国保持竞争力。 ”7 她主张其事业与国家安全关切相一致，涉及

6 尽管我们可能未提及每一份文件，但我们已经审查了每一份文件。

7 申请人的书面论证意见包括以下内容：“ 总体而言，上诉人对商业、金融和物流的直接知识将使任何需要具备客户关系管理、国际关系、品牌建设、项目管理和商业管理专业知识的合格专业人员的美国公司和商业受益。她的知识和人脉确保了她在稳定而强大的公司运营流程中取得成功，她计划继续在美国注入这些。 ”该信息似乎与另一人有关，因为它与申请人或其担任护士的拟议事业无关。参见Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)

保护美国人民和我们的生活方式、促进繁荣、通过实力维护和平以及推进美国影响力。

申请人主张其事业具有国家重要性，因为它将通过培训护士促进适当的治疗技术，以及护士（供应短缺）对医院、诊所和私人诊所很重要这一事实。申请人引用了各种信誉良好的来源来反映护士短缺问题，例如美国护士协会的行业出版物，讨论美国对护理专业人员的迫切需求。例如，美国医院协会的报告解释说，在研究护士短缺问题后，根本原因是缺乏对护士学校的投资、护士教职人员的薪资和培训时间、需要为医护人员提供更多联邦保护以免遭暴力和恐吓、需要为护士助理提供更多学徒计划、需要增加对国家卫生服务队和国家护士队的资助，以及支持为外国培训的护士加快签证办理。虽然这些来源支持申请人履行证明其事业具有实质价值的举证责任，但它们并未证明其国家重要性。为了使这些报告和出版物证明其拟议事业的国家重要性，它们应具体讨论她的事业及其对护理或医疗领域的影响。或者，如果她的事业涉及或试图解决所确定的护士短缺的任何原因，该证据也将与我们对其国家重要性的分析相关，因为它将为理解其事业的影响提供背景。然而，在此，没有任何来源讨论她担任护士的事业，她的事业也不包括解决或处理美国护士短缺的根本原因。因此，该证据未能证明申请人的事业将如何对护理领域产生更广泛的预期影响，其程度与Dhanasar所设想的国家重要性相称。Id. at 889。

的一位教授就申请人事业的
国家重要性提供了咨询意见。评估人认为，基于申请人“ 在巴西作为护士的令人印象深刻的成就记录 ”，该事业具有国家重要性。他还解释说，“ 护理工作岗位正在增长，预计未来几年将需要更多护士。 ”该意见引用了有关医疗行业和婴儿潮一代退休的统计数据，以及这将如何改变对护士的需求。他随后解释说，申请人在巴西医疗行业的经验将如何使她成为该领域的宝贵资产，因为她将利用其“ 对医疗领域的深入了解……[并且]具有巨大潜力，可以向该领域的其他美国专业人员教授和培训[关于]她的医疗方法和策略…… ”。虽然该意见支持申请人事业的实质价值，但不足以证明其国家重要性，因为它基于医疗领域的重要性和申请人在巴西的经验。参见Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)（确立以下主张：我们可以酌情将申请人提交的意见陈述用作咨询意见，但当意见与其他信息不一致或存在疑问时，我们无需接受该意见或可给予其较小权重）；另参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。如上所述，申请人过去的专业事业是Dhanasar第二项要件的重点，即我们审查她是否处于有利地位以推进拟议事业。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此外，如

（确立以下主张：申请人证据中的任何不一致可能导致对为支持签证申请而提供的其余证据进行重新评估）。

Dhanasar案中，在判断拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，该意见并未关注申请人的护理服务将对护理领域所面临的国家性问题产生的影响，例如在护士短缺情况下提供医疗服务。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

同样，巴西医疗专业人员提供的推荐信说明她是一名拥有良好就业记录的护士，在其职业网络和前同事中备受推崇。例如，巴西的一位医生解释了他此前与她在某医疗诊所共事的经历如何展现了她在“ 手术伤口敷料及对患者的整体护理 ”方面的出色技能。一位负责协调I Ifacility的护士解释说，申请人负责制定“ 工作排班、配置团队规模和分配任务……[并]实施护理辅助系统化……[该制度]确[保]……提供安全、人性化和个体化的协助…… ”，以及其他职业亮点。虽然她在这些医疗环境中的工作似乎值得称赞，但这些信件与Dhanasar框架的第二项要件相关，但并不能确立其事业对美国医疗保健系统或对美国护理领域更广泛的影响。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890; see also Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

如上所述，申请人依据行业报告和文章，涉及护士对医疗保健领域和患者满意度的重要性、患者安全、优质护理和护士职业倦怠、疾病预防、脓毒性休克和早期发现、对双语护士的需求、美国移民系统如何应对护士短缺，以及护士短缺对行业尤其是急诊科造成的负面影响等主题。然而，重申一下，虽然这些文章为她的一些主张提供了背景，但它们并未具体讨论申请人拟议的事业，也未解释她的事业将如何产生更广泛的影响。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。在判断拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人称，由于美国护士短缺，她的事业具有国家重要性，并引用了白宫旨在吸引STEM人才以增强我国经济和美国竞争力的倡议的情况说明书。她进一步主张，她的事业与拜登政府《临时国家安全战略指南》所确定的四项国家利益相一致。尽管我们承认申请人在护理领域的技能和经验可能对其未来的患者和雇主产生积极影响，但她未提供充分证据证明她的事业将解决护士短缺问题，或她的事业将在美国带来实质性经济利益。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。此外，许多旨在推进STEM技术和研究的拟议事业，无论是在学术还是行业环境中，不仅对美国科学和技术利益具有实质性价值，而且具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。在Dhanasar案中，我们认定一名STEM教师拟议的事业具有实质性价值，但记录未能证明其教学活动将对教育领域产生更广泛的影响。Id. at 893。同样，在此，记录并未表明

申请人打算在护理领域推进STEM技术和研究。此外，虽然申请人的事业涵盖护士培训，但申请人未能证明其教学将如何影响护理行业的STEM就业水平或美国经济。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

按照Dhanasar案的设想，我们审查了记录，以确定是否有充分证据得出结论，即申请人的“事业可能具有国家重要性……因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。”Id. at 893。在此，我们未发现支持该结论的证据。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

我们在Dhanasar案中还解释说，“[一]项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他实质性积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区……很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。在此，申请人未提交证据证明这一点，并且我们同意审理主任的意见，即申请人已证明其先前的职业成功可能使其雇主和患者受益，但并未使整个医疗保健领域受益，且未达到与国家重要性相称的水平。8

最后，我们注意到劳工部（DOL）通过将专业护理指定为“Schedule A”职业来应对护士短缺问题。“Schedule A”职业是编纂于20 C.F.R. § 656.5(a)的职业，DOL已认定该职业没有足够有能力、愿意、合格且可用的美国工人，并且类似就业的美国工人的工资和工作条件不会因非公民从事此类职业而受到不利影响。该指定使非公民护士的美国雇主免于在向USCIS提交申请之前进行劳动力市场测试并从DOL获得经认证的ETA 9089（永久就业认证申请）。相反，申请直接向USCIS提交，并附上一式两份未经认证的ETA 9089。See 8 C.F.R. § 204.5(a)(2); see also 20 C.F.R. § 656.15。然而，这并不是对工作邀请要求的豁免，因此，它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。

B. Dhanasar的第二项和第三项要件

由于申请人未能确立其拟议事业的国家重要性，我们拒绝审理并在此保留其关于第三项要件下资格的主张。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出裁决所不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)（在申请人本来就不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。我们注意到，审理主任的决定未包含Dhanasar第二项要件下的任何结论或分析。因此，我们保留对申请人

8 我们承认，申请人日期为2023年8月的第三份商业计划说明，她的事业是成为企业家并创建一家公司，该公司将在运营第五年雇用最多66名工人。然而，由于她的第三份商业计划构成其拟议事业的重大变更，如上所述，我们不会在本次申请的审理中考虑此信息。为使该证据得到考虑，她必须提交新的申请。8 C.F.R. § 103.2(b); see also Matter of Izummi and Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49。

基于这些相同原则的第二项要件证据的审查。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25; see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，她未能确立其有资格或另行在自由裁量权意义上值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。