JUL232021_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：12305611 日期：WL. 23, 2021

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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人打算从事老年护理护士工作，并寻求作为持有高级学位的专业人士成员的第二优先移民分类，以及对此 EB-2 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》（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，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士成员的分类资格，但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。在上诉中，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉。

I. 法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类资格，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个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士成员的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即属于持有高级学位的专业人士成员或其同等学历者，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将

在预期上实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免 (A) 项下关于外国人的科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，在申请人已确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，即实质性价值与国家重要性，聚焦于该外国国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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在预期影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、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。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，该外国国民获得工作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，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国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。在每一案件中，所考虑的因素

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (Aug. 28, 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

综合考虑后，必须表明权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

II. 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成员的资格。4 尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

A. 拟议事业的实质性价值与国家重要性

在提交申请时，申请人解释称，她将“对她执业地区和美国人民产生积极的健康和教育影响，因为她努力履行协助老年护理并将这些技术传授给该领域的使命。”她还表示，“我将把该领域 20 年的经验带到美国，此外还有广泛的培训，包括来自[已隐去]大学的老年医学与老年学专业。”申请人指出，在其此前的工作经历中，她发起并制定了一项旨在减少住宿设施中跌倒次数的计划，并帮助减轻了跌倒的严重程度。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人解释称，“在 65 岁及以上人群正成为美国人口中日益增大的部分之际，经验丰富的护士、尤其是准备与老年患者一起工作的护士存在短缺。”申请人进一步表示，她的计划是获得护理执照并担任老年护理护士，将在佛罗里达州与“老年和移民患者”一起工作，并“有能力培训社区卫生工作者，以帮助缓解医疗保健专业人员的短缺。”

在上诉中，申请人表示，她的“背景和教育，连同她在老年医学方面的特定经验和专长，将增进社会福利和文化丰富。”此外，申请人解释称，“[申请人]影响的每一位学生、同事或患者都可能潜在地惠及更广大人口的一部分。”申请人提交了讨论美国护理以及该领域教育需求和变化的文章。她还解释称，在海外受雇期间，她实施了多项政策和服务。例如，她参与了[已隐去]，这是针对其设施中老年居民预防跌倒的方案指南。她还“编写了手册和讲座，以实施针对患者的个性化护理计划。”申请人还在一个网站上发表了有关老年护理问题的文章。

此外，记录中还包括与申请人共事的同行和同事的支持信，说明她如何提供优质护理并改善其海外雇主的护理运营。申请人还提交了讨论美国护士需求以及护理中老年医学专业代表性不足的文章。

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人获得[已隐去]大学学士学位和[已隐去]大学研究生学位。

关于 Dhanasar 框架的第一项要件，审理主任认定，“ 记录并未显示申请人的拟议事业足以超出其患者范围，从而以与国家重要性相称的程度更广泛地影响其美国医疗保健领域。 ”虽然记录表明申请人的拟议工作具有实质性价值，但基于下文所述理由，证据不足以显示该事业的国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，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内具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性的积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

在上诉中，申请人主张，她的“ 努力将对她将执业的地区和美国人民产生积极的健康和教育影响，因为她试图完成帮助协助老年护理并将这些技术教授给该领域的使命。 ”申请人进一步声称，存在护士短缺以及对专门从事老年病学的护士日益增长的需求。申请人指出，她“ 编写了手册和讲座，以实施针对患者的个性化护理计划 ”，这将成为“ 美国普通老年护理的重要资源，并将远远超出仅仅她的患者。 ”

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。关于申请人对患者的拟议护理和治疗，记录并未证明她在其地区的护理工作会影响老年病领域和医疗保健行业更广泛地，而不是仅限于她所服务的患者。申请人未提供证据说明她的讲座和手册将如何广泛影响她的领域。尽管她在国外机构所做的讲座、手册和政策变更可能对她的患者有用，但记录并未证明它们被其他医生或护士遵循，或在她的患者护理之外提供。她拟议的计划也是如此，该计划缺乏充分证据证明她在佛罗里达州对老年患者的知识和护理将惠及 other 患者或医疗保健行业。因此，在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人的护理工作不符合 Dhanasar 框架第一项要素中的“ 国家重要性 ”要素。同样，在 Dhanasar 中，我们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他的领域。同上，第893页。

申请人提供了一封来自._____ __.教授的信函，提供了对申请人国家利益豁免请求的分析和咨询评估。I 表示，申请人将在美国在一个具有实质性价值和国家重要性的领域工作。具体而言，I 表示，“ 随着该国供应护士和护理教育者需求的不确定性增加，美国从像[申请人]这样具有深厚医疗环境知识的护士和医疗保健管理者的专业知识中受益的需求也在增加。 ”虽然 I 指出了对护理的高需求，

他未提供充分信息说明申请人作为护士工作将如何在照顾其患者之外产生国家影响。

此外，记录未包含任何关于因她在老年护理方面的潜在事业而可归因的重大预计就业增长的信息或证据。申请人未证明对区域或国家经济的益处，或提高的工作生产力将达到 Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。同上，第890页。因此，申请人拟议的老年护士工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要素。

由于记录中的文件未证明其拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要素所要求的国家重要性，申请人未证明有资格获得国家利益豁免。因此，根据 Dhanasar 中概述的第二和第三项要素进一步分析其资格将没有有意义的目的。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第二项要素，我们认定她未证明有资格或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。基于上述原因，上诉将被驳回，每项原因均被视为独立的替代裁决依据。

命令：上诉被驳回。