JUL282021_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：15777267 日期：WL Y 28, 2021

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名执业护士，寻求被归类为持有高级学位的专业人士以及科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准对所需工作邀请、从而对劳工证的豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明对所需工作邀请、从而对劳工证的豁免将符合国家利益。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

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士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

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，即持有高级学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福祉，且其在美国的科学、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。当司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在美国的科学、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。Dhanasar 指出，在申请人已确立 EB-2 分类资格后，USCIS 可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(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) 总体而言，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件涉及实质性价值和国家重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。该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，我们考虑其潜在的未来影响。

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工作中的成功记录；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，总体而言，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。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

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

该外国国民贡献中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，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。2

二、分析

记录表明，申请人符合持有高级学位的专业人士资格；其职业属于专业，且她持有州立大学的护理学硕士学位。随附的特殊能力主张已无实际意义。尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明对工作邀请要求、从而对劳工证的豁免将符合国家利益。

在中国台湾担任注册专业护士数年并在英国担任医疗护理助理后，申请人于2016年进入美国攻读硕士学位。在作为F-1非移民学生在美国期间，她在医院担任护士。2019年3月，即她提交申请的同一月，她开始为在[已隐去]经营多家诊所的[已隐去]担任执业护士。

审理主任认定申请人已证明其拟议事业的实质性价值，但未证明其国家重要性。审理主任还认定申请人未满足 Dhanasar 下的第二和第三项要件。基于下述理由，我们同意审理主任的认定，即申请人未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。4

申请人最初主张其“ 高级医学培训对健康领域产生了实质性影响 ”，但申请人未详述该主张。申请人指出，在研究生学习期间，她[已隐去]成人，但她未提供证据表明该论文影响了此类患者中[已隐去]的诊断或治疗，且她未具体说明该论文对该领域贡献了什么新信息。

申请人提交了支持其申请的信函，这些信函大多涉及她与患者的工作。[已隐去]的总裁兼首席执行官主张，申请人能够“ 协助解决美国当前面临的医生短缺这一紧迫问题 ”，并作为未来执业护士的导师。[已隐去]的一名兼职教授表示，他“ 相信她……未来也将成为一名成功的研究人员 ”，但申请人本人的陈述未描述任何未来研究计划。相反，她表示打算继续在[已隐去]地区提供患者护理。她与[已隐去]的雇佣协议规定，她“ 将接诊通常与过敏问题相关的急性疾病患者 ”。

2 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 [已隐去]于2021年3月代表在本程序中自行申请的个人提交了移民申请。该申请在提交后不久即获批准。
4 尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

审理主任要求提供证据以证明拟议事业具有国家重要性。作为回应，申请人主张“照顾人们的健康……显然具有国家重要性”，并且多个政府实体已承认执业护士在国家医疗保健系统中的重要性。所有执业护士的集体重要性解决了实质价值问题，审理主任已对此予以认可。现在的问题是该单个申请人的拟议事业本身是否具有国家重要性。在讨论这一问题时，必须将本申请人的特定拟议事业与执业护士这一整体职业区分开来。

例如，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效应的事业，尤其是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。Dhanasar, 26 I&N at 890。申请人主张其拟议事业符合这一描述，因为她在“专注于农村和服务不足人群的执业护士项目……”中获得了硕士学位，并且她“与患者的良好关系”可以吸引更多患者，随着诊所的发展，这将导致其雇主增加雇用。申请人未提交任何文件或其他证据来支持其推测性主张，即她与患者的关系将带来就业创造或其他经济利益。

在否决通知中，审理主任认可了申请人职业的整体重要性，但认定申请人未能证明“[其]就业的影响将超出其目前在l ~处就业的范围，”

在上诉中，申请人主张其拟议事业因COVID-19疫情而具有国家重要性。申请人指出，《暂停COVID-19疫情爆发后经济复苏期间对美国劳动力市场构成风险的移民入境总统公告》（2020年4月22日）第2(b)(ii)条豁免了“任何以医师、护士或其他医疗保健专业人员身份持移民签证寻求进入美国的外国人”不受暂停限制。然而，该公告并未将此类个人豁免于现有要求和政策之外。它仅表明已持有此类签证的医疗保健专业人员不会受到暂停的影响。

同样，申请人主张其工作与医师和护士的工作具有同等重要性，而这些职业受益于特殊的移民条款。具体而言，医师可根据该法第203(b)(2)(B)(ii)条获得国家利益豁免资格，而专业护士可通过劳工部（DOL）法规8 C.F.R. § 656.15(c)(2)所述程序获得Schedule A第一类指定。然而，这些条款并非Dhanasar框架下的国家利益豁免。该法第203(b)(2)(B)(ii)条创设了独立于Dhanasar的基于短缺的豁免，仅适用于医师，USCIS无权扩大其条款。Schedule A第一类指定不是国家利益豁免，寻求该指定的申请必须由有意向的美国雇主提交，而非由受益人提交。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(1)。

申请人主张其提交预授权表格使经济困难的患者能够免费或以降低的价格获得处方药物。她未解释该活动如何具有国家重要性。对个别患者的益处并不自动表明国家重要性。

申请人主张，由于她曾在国外工作且能流利使用第二语言，她拥有“更广阔的视角和更广阔的世界观”。她未解释这一特质如何使其拟议事业在Dhanasar标准下具有国家重要性。

审理主任指出，申请人未能证明她“在全国层面执业”或其努力具有更广泛的影响力从而使其工作具有国家重要性。例如，审理主任指出，申请人未能证明她“正在参与国家或国际层面的活动，如在会议上演讲或国家或国际委员会工作。”

在上诉中，申请人主张她“参加了许多会议”。她列出了2016年至2019年间的15次此类会议，全部在l I。申请人证明她出席了这些会议，但未证明她进行了演讲（演讲涉及向该领域其他人传播其工作）。记录中的证书表明，她至少参加了其中一些会议作为继续教育要求的一部分，这是执照的强制性条件。申请人出席这些地方和区域聚会并不能证明其拟议事业的国家重要性。

基于上述理由，我们认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。由于该问题本身决定了上诉的结果，我们拒绝审理并在此保留关于其余问题的上诉论点。5

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，我们认定她未能作为自由裁量事项证明其符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

5 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定”）；另参见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）。