JUN182024_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：31111634 日期：2024年6月18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。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对该EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见本法第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）可以授予此项对所需工作邀请、从而对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请。审理主任认定，申请人未能证明她符合国家利益而应获得对工作邀请要求的自由裁量豁免。此事现因上诉而由本办公室审理。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重新审理（de novo）。Matter of Christa's, Inc.，26 I&N Dec. 537, 537 n.2（AAO 2015）。经重新审理，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 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员。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合 underlying 分类的资格，申请人随后必须证明其符合“ 在国家利益下 ”对工作邀请要求给予自由裁量豁免的资格。本法第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，但 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，USCIS 可以作为

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：

- 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
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定，申请人已证明其符合 underlying EB-2 分类作为高级学位专业人士的资格。经重新审理，本办公室同意审理主任的认定。2

上诉中的问题是申请人是否有资格或以其他方式应获得对该分类工作邀请要求的豁免。审理主任认定，申请人未能证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。审理主任认定，虽然申请人证明拟议事业具有实质价值，但她未能证明拟议事业具有国家重要性，而这是 Dhanasar 分析框架第一项要件所要求的。审理主任进一步认定，申请人未能证明她根据 Dhanasar 第二项要件处于有利地位能够开展该事业，也未能证明总体而言豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国，即 Dhanasar 第三项要件。经重新审理，申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。3

Dhanasar 分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于申请人拟开展的具体事业。事业的价值可以在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟开展的具体事业 ”。同上。

申请人拟在美国从事护士工作，专攻老年护理。申请人表示她将“ 帮助协助医院和诊所，以及退休社区，满足老年人的需求 ”。她的工作将包括运用其技术知识，帮助照顾老年人的机构规划、构建和监测跌倒指标；协助预防和治疗慢性和急性疾病；并提供多语言服务以帮助服务非英语患者。她还将“ 教育其他医疗保健专业人员监测老年人的风险和独立程度，以及他们的心理和身体状态 ”。该

1 见 Flores v. Garland，72 F.4th 85, 88（第五巡回法院2023年）（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）。

2 为证明她是高级学位专业人士，申请人提交了她的文凭、学业成绩单、学历评估、劳工卡和雇佣信函。记录表明，她持有相当于美国学士学位的外国同等学历，随后在其专业领域拥有超过五年的逐步晋升经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

3 虽然本办公室可能不会讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

申请人表示，她的工作将有助于克服医疗保健行业知识渊博且合格护士的短缺，并改善公共卫生和老年医疗保健。本办公室同意审理主任的认定，即申请人的事业具有实质价值。

尽管申请人的拟议事业具有实质价值，但审理主任认定，申请人未能证明其拟议事业有潜力超越其患者范围，对护理领域或更广泛的医疗保健行业产生影响。审理主任进一步认定，申请人未能证明其事业具有产生重大积极经济效应的显著潜力。因此，审理主任认定，申请人未能证明其事业具有国家重要性，未满足 Dhanasar 框架的第一项要件。经重新审理，如下文所述，申请人未能证明其拟议事业满足 Dhanasar 第一项要件的国家重要性要素。

在上诉中，申请人主张她提交了充分证据，详细说明并支持其拟议事业的国家重要性。她主张审理主任忽视了“ 所提交证据的整体 ”，并忽略了随申请及她对证据请求的答复所提交的论点和证据。具体而言，她提及她的支持信、一份专业计划、行业专业人士的推荐信，以及显示她将为该领域做出贡献并帮助缓解美国护士短缺的研究和文章。

当USCIS对申请给予有理由的考虑并作出充分认定时，不要求其具体回应申请人提出的每一项主张，也不必回应申请人提交的每一份证据。Guaman-Loja v. Holder，707 F.3d 119, 123（第一巡回法院2013年）（引用 Martinez v. INS，970 F.2d 973, 976（第一巡回法院1992年））；另见 Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen.，577 F.3d 1341, 1351（第十一巡回法院2009年）；Casalena v. U.S. INS，984 F.2d 105, 107（第四巡回法院1993年）。在此，虽然审理主任的决定未逐一分析每份证据，但反映了对证据的有理由考虑。审理主任在评估申请人是否已证明其满足 Dhanasar 框架第一项要件时，权衡了所有证据，但认定证据整体缺乏证明价值。见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页（解释在优势证据标准下，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度））；Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77, 79-80（专员1989年）。

随后，申请人主张，审理主任错误地将重点放在其事业缺乏经济或就业生产力效益上，而非其关于该事业基于潜在的健康和社会福利效益而具有国家重要性的主张，而这些效益在USCIS政策手册中是被认可的。一般参见6 USCIS Policy Manual, F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policymanual。她强调美国需要移民护士以缓解合格护士的短缺。通过雇用像她这样的合格护士，她主张其工作将提供“ 积极的健康结果并降低患者死亡风险，这在医疗保健领域具有国家层面的影响。 ”（强调省略）。她主张，像她这样的一名护士“ 通过降低患者与护士的比例并降低死亡风险，对护理领域以及更广泛的医疗保健行业产生影响。 ”（强调省略）。她依据记录中的研究显示“ 增加[一名]全职注册护士可显著降低患者死亡率。 ”（强调省略）。她主张，记录中的报告和文章显示护士专业人员在健康领域发挥的重要作用，尤其是对老年人口健康质量的作用。

随申请一并提交的，申请人提交了一份职业计划，说明对合格护士日益增长的需求、美国护士和医疗保健专业人员的短缺，以及她帮助日益增长的老年人口的意愿。她的职业计划还强调了她的双语技能以及此类技能在医疗保健领域的重要性。她还提交了行业报告和文章，以表明她作为护士的工作将有助于缓解老年人口合格护士的短缺，以及她的双语技能对医疗保健行业的重要性。这些报告和文章涉及护士的角色；护理行业分析；安全护士配置比例的重要性；美国的护士人员短缺；影响护理短缺的移民政策；疾病预防；通过改善养老院的安全和质量来保护老年人；预防老年人跌倒；养老院人员短缺对医院的影响；护理短缺对患者护理和医疗保健成本增加的影响；COVID-19后长期护理的变化；痴呆症患者的长期护理；长期护理融资；癌症患者；老年人口的护理；老年人的慢性健康状况；双语护士的益处；监管机构在医疗保健中的作用；以及政府吸引科学、技术、工程和数学人才以增强美国经济及其竞争力的举措。

我们认可医疗保健行业、护理领域及相关职业的重要性，以及在美国作为护士的移民所作出的重大贡献；然而，仅仅在医疗保健领域担任护士不足以确立拟议事业的国家重要性。我们不是将重点放在某一行业的重要性或某一特定行业对工人的需求上，而是将重点放在“外国人拟从事的具体事业”上。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。我们承认护士和医疗保健专业人员的短缺证明了拟议事业的重大价值；然而，这并不能使拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性，因为其本身并不能确立拟议事业在该领域的影响。美国劳工部通过劳工证程序直接解决此类合格工人的短缺问题。此处的问题是，申请人是否已确立其拟议事业将如何影响国家护理和医疗保健就业水平或更广泛的美国经济，且符合国家重要性。

在Dhanasar中，我们指出“我们寻找”拟议事业的“更广泛影响”，并且“[某]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。”Id。我们还指出，“一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，例如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。此外，证明“拟议事业具有广泛增强社会福利的重大潜力……可能达到国家重要性的水平”的证据。一般参见6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(1)。然而，所提交的行业报告和文章及其他证据并未讨论申请人作为医疗保健机构的护士工作将如何解决或克服美国护士和医疗保健工作者的短缺。

申请人进一步主张，其事业的国家重要性体现在她打算教育其他医疗保健专业人员监测老年人口的风险和独立程度，以及他们的精神和身体状态。援引她超过20年的护理经验，其中13年监督老年医疗护理团队，她主张其教育其他护士的工作具有广泛增强社会福利的重大潜力，并有助于

老年人的护理和治疗。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该领域。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。同样，记录并未证明申请人教育其他医疗保健专业人员的拟议工作具有如Dhanasar所设想的那样实质性惠及医疗保健领域的潜力：“ [某]项事业可能具有国家重要性，例如，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。证据并未表明申请人教育其他医疗保健专业人员的工作将更广泛地影响医疗保健领域。

申请人还主张，其雇主和同事的推荐信显示了其工作的国家重要性。推荐信通过描述她对个别患者的成功治疗结果以及她对雇主和患者的奉献，证明了申请人的技术护理知识。我们承认申请人为其雇主和患者提供了有价值的护理服务，但申请人未基于这些推荐信提供足够的信息和证据，以证明其关于在其领域提供更广泛影响并达到国家重要性水平的主张。虽然申请人的雇主和同事普遍证明申请人对患者及其健康的奉献，但这些信件的内容涉及Dhanasar框架的第二项要件，而非论述申请人拟议事业的国家重要性。Dhanasar框架的第二项要件“ 将重点从拟议事业转移到外国人身上。 ”Id. at 890。此处的问题是，申请人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。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。Id. at 889。在此，申请人未提交足够的书面证据以确立其作为其健康与保健诊所企业的共同所有人、首席物理治疗官和诊所经理的拟议工作职责将更广泛地影响物理治疗领域，而非仅惠及其企业和客户。

为进一步支持其事业的国家重要性，申请人提交了 护理系一位教授的意见。该意见指出，申请人的“ 工作在[护]理领域有需求且具有国家重要性。护理工作岗位正在增长，预计未来几年将需要更多护士。因此，她的拟议事业既具有重大价值又具有国家重要性。 ”该意见描述了医疗保健行业及相关职业的预期增长，以及基于老年人口增加而对护士需求的增长。然而，该意见侧重于对护士的需求以及申请人在巴西的护理经验如何使她能够在美国提供护理服务，而非申请人的具体事业在护理领域具有预期影响。提交专家支持申请的信件并非资格认定的推定证据。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)；另参见Matter of D-R, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证词可能因相关性、可靠性和整体证明价值而被赋予的不同权重）。如前所述，声称申请人的工作将支持一个缺乏合格专业人员的重要行业，不足以满足Dhanasar框架下的“ 国家重要性 ”要求。

基于上述，申请人未能证明其拟议事业有潜力超越其潜在雇主及其未来患者，从而以与国家重要性相称的程度影响医疗领域或更广泛的美国社会福利。她未能证明其作为护士为某医疗机构拟从事的工作提供有助于其行业进步的创新，或对其领域或社会福利具有更广泛的影响。因此，申请人未能确立其拟议事业满足Dhanasar第一项要件中的国家重要性要素。

111. 结论

由于申请人未能按照Dhanasar先例决定第一项要件的要求确立其拟议事业的国家重要性，她未能证明其作为自由裁量事项有资格获得国家利益豁免。所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，因此我们拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar框架下第二项和第三项要件的资格及上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的争点作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性争点）。

基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。