JUN282024_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：31491980 日期：2024年6月28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个人，以及对此分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）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申请，认定申请人未能证明其依据Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)所述三叉框架，作为裁量事项，值得获得国家利益豁免。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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得“ 在国家利益下 ”对工作要求进行裁量豁免。本法第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，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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于裁量性质）。

- 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。

参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91，关于此三项条件的详细阐述。

二、分析

审理主任认定申请人符合高级学位专业人士的资格。上诉中待确定的剩余问题是，申请人是否证明豁免工作要求（因而豁免劳工证）将具有国家重要性。

申请人在回应证据请求时对其拟议事业描述如下：

通过其各项事业，[申请人]将履行超出普通护士的工作，因为其事业将通过全面且跨职能的患者护理方法创新护理领域，同时改进技术解决方案和医学研究的应用，以积极影响患者康复和结果，此外降低住院成本和床位占用率，提高公司内部的效率和运营管理。

其申请获批后，[申请人]将利用其在重症监护、急诊护理、家庭护理和人员管理方面的深厚专业知识，制定植根于科学推理、护理标准和专业指南的治疗计划。申请人将专注于提供重症监护和对患者的严密监测。这种护理将持续到这些患者达到完全健康和发育，准备回家为止。

其在患者护理、感染控制和治疗性沟通方面的专业知识将使其能够帮助患者更快康复、预防并发症并改善其生活质量。他还将教育和培训来自不同国家的医疗保健专业人员，创建一个技能更娴熟、更具国际协作性的医疗保健队伍。

申请人将提供直接患者护理，与医生和其他医疗保健专业人员协调，确保患者获得尽可能最高质量的护理。

除直接患者护理职责外，申请人还将为医疗保健研究和政策制定做出贡献，帮助塑造美国医疗保健的未来。

审理主任认定，虽然申请人的拟议事业具有实质价值，但其未能证明其拟议事业将具有国家重要性。在上诉中，申请人主张审理主任的决定“ 包含大量法律和事实方面的错误结论 ”。然而，其并未针对审理主任在否决申请时作出的具体结论提出异议，也未阐明任何错误的法律结论或事实陈述。仅此即构成简易驳回的理由。8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。

申请人确实在上诉中提交了新证据。然而，由于申请人此前已被通知并有合理机会提供此证据，本办公室没有义务在上诉中首次考虑该证据。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(11)（要求所有被请求的证据一次性同时提交）；Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（拒绝考虑上诉中提交的新证据，因为“ 申请人已被通知所需证据并有合理机会在否决前为其记录提供该证据 ”）。尽管如此，经审查全部记录，本办公室认定申请人未能充分证明其事业的国家重要性，以确立其在Dhanasar分析框架第一条件项下的资格。

第一条件，即实质价值和国家重要性，侧重于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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

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，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，本办公室进一步指出，“ 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具有国家甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 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。 ”同上，第890页。此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。

在上诉中，申请人主张其此前提交的职业计划解释了其拟议从事护士工作的潜在预期影响。其暗示将调整拟议事业的重点，称：“ 我将采用不同的策略，增加研究员和护士教育者的提议，将分类水平提升至国家重要性。 ”申请人强调其在巴西工作所在医院所采取的举措，例如建议在护士准备药物的地点放置“ 请勿打扰区 ”标志，以帮助其集中注意力并减少错误。其讨论声称协助撰写的 research papers，例如一项与口腔卫生和肺炎相关的研究，以及一篇概述门诊

口服抗凝药方案的论文，该论文将其姓名列为数十名贡献者之一。申请人指出这些活动和推荐信作为其事业国家重要性的证据，陈述如下：

[很]明显，我是一名专业人士，始终寻求将我所获得的所有知识应用于我的日常工作，而当这一点得到验证时，它最终成为具有国家重要性的现实……我有作为护士教育者的经验，以及发展可在我的活动领域和[sic]国家重要层面得到认可的工作所需的品质。

申请人描述护士教育者“主要教授未来护理专业人员的临床技能、患者护理方法和最佳协作实践”。申请人对其新拟议事业解释如下：

我打算超越职业计划中提到的形式，还作为护士教育者在医院机构工作，主要是在校园医院，因为那[sic]提供并鼓励研究[sic]并有护理团队的教育发展项目。

作为一名护士教育者，我将持续跟进最佳护理实践和方法，同时我也会在护理团队中倡导持续学习的心态。我将鼓励护士在其领域内不断进步。预计我将为护理的未来做好准备，而护理的未来将面临对非医院医疗保健日益增长的需求，这构成巴西医疗保健的主要基础，侧重于疾病预防，从而再次展现我在护理领域内与众不同的品质，即不断开发新软件以改善医疗保健体验，以及在日益数字化的工作场所中对有效协作的消耗。我将通过体验式学习机会支持执业注册护士（RN），以促进员工发展。[原文中予以强调。]

申请人最初将其拟议事业描述为一名在医院和患者家中履行广泛职责的护士。在上诉中，其将该事业宽泛地描述为在医院担任“护士教育者和研究人员”，向学生提供指导，“[设]计和评估项目课程”，以及“[研]究相关课题”。在描述其“不同策略”时，其表示将放弃原事业中涉及直接患者护理的部分，转而侧重于专业计划中曾简要提及的教学和研究相关内容，从而将其事业提升至具有国家重要性的层面。

然而，申请人打算从事的具体事业并不明确。例如，申请人称其拟议事业将作为“重症监护护士、研究人员和护士教育者”影响他人的“福祉和健康”，从而“广泛增进社会福利”。申请人还交替主张其将在重症监护病房工作、提供居家医疗保健、为新护士制定培训、预防医疗机构中的跌倒，并开展研究以总体降低医疗成本和改善患者预后。申请人描述了若干雄心勃勃的事业，但鉴于这些活动范围广泛，其似乎不太可能对护理领域或医疗保健行业产生预期的国家影响，尤其是

因为几乎没有客观证据可以证实这许多拟议事业的预期影响。

例如，在上诉中，申请人描述了其声称参与的若干研究，例如一项“ [开]发技术创新以预防医院环境中的跌倒 ”的研究，以及另一项“ 到2025年底将用药错误减少35% ”的研究。然而，记录中不包含证实这些研究或申请人在其中所发挥任何作用的证据。申请人负有举证责任，须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，尽管申请人暗示其过往经验表明其将以广泛惠及患者并降低医疗成本的方式创新护理，但其主张含糊不清，且缺乏客观证据予以支持，以澄清其事业并证明其国家重要性。我们还注意到，申请人对过往经验的强调与 Dhanasar 框架的第一要件无关，而是与第二要件相关，[2] 该要件讨论个人是否处于有利地位以推进某项事业。

申请人还主张其已证明拟议事业将产生重大经济影响，表示其打算开发一种医疗设备，需要雇用人员来生产。申请人提供了一份与其对该设备的描述相关的病例报告，讨论了一名患者的外部颅骨修补治疗，但未提供与其开发该设备的计划相关的其他文件，而该设备据其主张将影响行业或领域更广泛层面，达到国家重要性的水平。目前不清楚申请人作为护士、护理讲师或研究人员在美国就业将如何产生 Dhanasar 所设想的“ 重大经济影响 ”层面的积极经济影响。Id. at 890。

此外，尽管申请人将其拟议事业的国家重要性与所主张的护士短缺相联系，但我们注意到，某一领域的短缺本身不足以证明其事业将对更广泛领域产生影响或具有达到国家重要性层面的意义。尽管申请人打算培训未来的护士，但其未充分解释或记录其个人培训努力将如何对所主张的护士短缺产生国家影响。在 Dhanasar 案中，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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。同样，此处的申请人未适当详述或记录担任护士教育者将如何对其领域产生更广泛的影响。此外，全国性议题的重要性并不赋予申请人在护理领域工作的拟议事业以国家重要性。再次强调，在 Dhanasar 框架内确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性，而是个人将从事的具体事业。Id. at 889。

记录未确立拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一要件所要求的国家重要性。因此，申请人未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

[2] 由于申请人未证明符合 Dhanasar 框架第一要件的资格，关于第二和第三要件的认定对最终决定并非必要；因此，本决定中予以保留。

申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于 Dhanasar 框架下资格的其余论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定非必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）；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）。

III. 结论

申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一要件。我们认定申请人未证明其符合国家利益豁免的资格或以其他方式应获国家利益豁免。申请仍予驳回。

命令：上诉被驳回。