MAR072024_08B5203 · 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：26374987 日期：2024年3月7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和具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。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，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。此事现上诉至本办公室。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据标准证明资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。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人员。该法第203(b)(2)(B)(i)条。高级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。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验相当于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须初步提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 满足

1 如果这些类型的证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 如果申请人做到这一点，我们将随后进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。3

如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，其随后必须确立其值得“ 在国家利益下 ”对工作要求豁免行使自由裁量权。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, 889 (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）可作为自由裁量事项4，在申请人证明以下内容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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

A. EB-2分类

申请人获得了~---------~的护理学学士学位。申请人提交了其文凭、证书和成绩单的翻译副本，以及一份教育评估，表明其已获得相当于美国护理学学士学位。审理主任认定该学位和成绩单不足以作为证据。如上所述，条例规定，如果申请人是拥有学士学位并在其专业领域具有五年学位后经验的专业人士，则可表明其作为高级学位专业人士的资格。尽管审理主任在评估申请人作为持有高级学位的专业人士的资格时未考虑此证据，但记录中包含申请人前雇主的信件，表明她在完成学位后作为全职护士受雇超过五年。我们认定她已确立其作为持有高级学位的专业人士的资格，从而确立EB-2分类的资格，并撤销审理主任在该方面的决定。

B. 国家利益豁免

申请人计划在美国担任护士，提供专业护理，特别侧重于重症监护、心肺复苏（CPR）、心脏病学、心脏病术后、

2 USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力外国人情形下的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，即先计算证据，然后如果满足所需标准数量，则在最终实质审查的背景下予以考虑）；一般见 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。
4 另见 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）的行列，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）。

临床评估和影像检查解读。记录中包含申请人一份专业计划，详述其在护理领域的专长，包括其15年的护理经验，她将利用这些经验“ 积极影响美国医疗保健以及美国个人和社会的生活质量 ”。鉴于申请人在这些专业领域的经验，申请人声称她将在医院、诊所、住宅或任何需要其护理技术和技能的地方提供服务，这将影响美国公民的生命和健康。申请人还表示，其作为护士的角色将增进个人健康、延长寿命并减轻社会中的疾病和残疾负担。此外，她表示其工作间接创造新的就业机会，因为良好的健康使个人能够谋取、获得和/或维持就业。申请人还表示，其在护理方面的专长将有助于填补美国护理专业人员的短缺，并使医院和私营实体能够改善其患者护理流程。申请人还主张，通过其在美国的护理职位，她将优化患者护理解决方案、降低成本、提高生产力、增强患者和治疗流程，并为美国医疗保健行业的进步和优化作出贡献。

虽然审理主任认定拟议事业具有实质价值，但他认定记录未能确立拟议事业具有国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人必须证明其通过具体事业提供专业护理服务的具体拟议事业的国家重要性，而非护理或护理行业或领域的重要性。在 Dhanasar 中，我们指出我们寻求拟议事业的“ 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。 ”Id. 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积极经济影响，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

此外，申请人反复强调其经验、技能和知识。申请人在其领域的经验和能力涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到该外国人 ”。Id. at 890。此处的问题是，她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。

此外，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。申请人未提供具体信息和证据以佐证其关于担任护士的预期影响达到国家重要性水平的主张。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其领域。Id. at 893。在此，记录未通过支持性文件表明其具体护理服务如何足以超越其预期患者，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响行业或美国经济。尽管申请人主张其继续其

护理职业可能对整个医疗系统的正常和预期运作产生影响，缓解护理领域严重且不断加剧的人员配备缺口，但她并未证实其主张。医疗系统十分庞大；然而，记录并未确立申请人的拟议事业——在全体其他美国护士继续其职业生涯的背景下继续其个人护理职业——如何可能具有Dhanasar案所设想的“ 在某一特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进的生产工艺或医学进步所产生的影响 ”。Id. at 889-90。反过来，记录也不支持申请人的主张，即她在一家或多家医疗机构作为护士的个人工作将缓解护理领域严重且不断加剧的人员配备缺口。

同样，记录也未确立申请人在某一未指明地点的一家或多家医疗机构担任护士的拟议事业如何可能具有“ 雇用美国工人或……其他重大积极经济影响的显著潜力，尤其是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。尽管申请人表示，提供其服务将间接创造新的就业机会，因为健康的人可以继续工作，但申请人未提供充分证据表明，治疗其特定患者将如何创造新的就业机会，而不是使个人能够在治疗前已有的岗位上继续工作。此外，也不清楚治疗其患者将如何导致雇用美国工人的“ 显著潜力 ”。在没有关于可直接归因于其未来工作的任何预计美国经济影响或就业创造的证据的情况下，记录未显示申请人事业所产生的区域或国家经济利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。因此，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架的第一项要件。

申请人的上诉还重申其主张，即由于美国护士短缺，其事业具有国家重要性，并提供了记录该领域需要更多工人的材料。然而，她未确立其个人护理活动将如何解决这一短缺或将其影响提升至国家重要性的水平。5 尽管我们承认护理领域具有重大国家重要性，但在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人未确立拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求国家重要性；因此，她不符合国家利益豁免的资格。我们认可申请人在上诉中关于Dhanasar第三项要件的论点，但既然认定证据未确立申请人在国家重要性方面的资格，我们对记录是否确立Dhanasar其余要件保留意见。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

5 我们进一步指出，劳工部通过劳工证程序直接处理美国工人短缺问题。因此，某一职业合格工人短缺本身不足以确立该职业的工人应获得职位offer要求豁免。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 885; see also 20 C.F.R. § 656.1。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未确立国家利益豁免的资格，或以其他方式在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。