MAR092023_03B5203 · 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：25785407 日期：2023年3月9日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名外科技术专家，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加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Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。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，须以优势证据标准证明其资格。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（de novo）。Matter of Christo'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，即作为高等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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的人士符合资格，其随后必须证明其值得对工作要求获得“符合国家利益”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项[1]批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；

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

• 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
• 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格。因此，剩余问题是申请人是否已确立Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。虽然本办公室未逐一讨论每份证据，但已审查并考虑了每一份证据。上诉材料包含一家律师事务所律师提交的书面论证意见；然而，申请人未提供文件证明该律所在本次上诉程序中代表其本人。在下文分析中提及申请人的陈述或论点时，本办公室通常指的是该律师准备的陈述。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该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的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人将其拟议事业描述为在医疗和保健领域作为护士继续其职业生涯。具体而言，她提议“ 专注于在手术前、手术中和手术后为医生和医师提供急需的服务……在帮助支持医师和医生、改善患者生活质量方面提供直接惠益，并投入时间教育和培养更多专业人士在其专业领域工作…… ”申请人强调她将在任何需要其服务的诊所、医院、养老院或其他医疗机构工作。

审理主任通过补件通知（RFE）告知申请人，尽管“ 您并非必须拥有来自特定雇主的工作邀请……，但本办公室将考虑有关您当前和未来职位的信息，以说明您打算以何种身份工作，从而确定您的拟议事业是否符合第一项要件的要求…… ”该补件通知指出，申请人未提交足以证明拟议事业将如何广泛影响整个护理领域的证据。

在补件通知回复中，申请人表示她已提供了一份简历，列明其过往就业职位并概述了每个职位的职责和责任。她还表示她提供了过往雇主的推荐信，证明其在该领域的工作。据此，申请人得出结论，其初次申请时提交的文件“ 清楚地说明了其打算从事的工作身份，从而使USCIS能够确定[该]事业的国家重要性。 ”

申请人解释称，其事业具有国家重要性，因为护理对医疗保健系统和社会的重要性、美国护士的严重短缺，以及COVID-19疫情导致对护士需求的增加。为支持此主张，她提供了个人陈述、众多推荐信、行业文章和报告，以及来自[已隐去]研究所教授[已隐去]的咨询意见。

推荐信的作者说明了她在过往就业职位中的职责，赞扬了申请人积极的个人品质和工作表现，并强调了其作为护士的价值和良好声誉。申请人通过其教育和就业获得的专业知识涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将重点从拟议事业转移到外籍国民身上。 ”Id. at 890。此处的问题是具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有实质价值和国家重要性。虽然作者们表达了对申请人的高度评价并推荐其在美国未来的护理职位，但他们未讨论其具体的拟议事业或解释为何该事业具有国家重要性。因此，这些信件不能证明申请人符合Dhanasar第一项要件下的资格。

申请人提供了众多行业报告和文章，包括关于护理职业、护士短缺、因COVID-19导致的破纪录住院人数以及护理行业统计数据的文章。在上诉中，申请人提供了更多文章，涉及诸如如何聘用外国护士以缓解全国性短缺、护理对健康的重要性、护士短缺的原因及潜在解决方案等主题。虽然这些报告和文章证明了护理领域的重要性，但它们不一定支持认定申请人的具体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，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业。 ”Id. at 889。在此，这些文章和报告未提及申请人的具体拟议事业，也未证明其影响如何达到国家重要性的水平。在其咨询意见中，[已隐去]讨论了医疗保健行业统计数据、外科技术专家职业、巴西医疗保健系统以及医疗保健如何成为美国的优先事项。此外，他表示由于全国性医疗保健工作者短缺，而COVID-19疫情加剧了这一情况，申请人的拟议事业具有国家重要性。本办公室认可[已隐去]和申请人的主张，即COVID-19疫情和先前存在的护士短缺使申请人的护理工作需求旺盛。本办公室进一步认可申请人的论点，即护理对国民生活质量、生产力、社会福祉和美国经济具有重要性。然而，这一推理侧重于整个护理和医疗保健领域，而非申请人的具体拟议事业。申请人未提交足够证据证明其拟议事业的影响将超出其雇主和患者，延伸至护理领域或整个国家。尽管申请人指出医疗保健行业对经济的重要性，但她未指明其具体事业如何对经济作出贡献。因此，她未能证明其事业对地区或国家经济产生的惠益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。

在上诉中，申请人提交了一封来自一家眼科医疗服务集团的函件，称申请人在其医疗执业中担任兼职志愿者；然而，她未解释该志愿者机会如何契合其拟议事业。申请人的事业可能因其在诊所、医院、养老院或其他医疗机构工作而有所不同。例如，尚不清楚她是否会在手术室协助外科医生、在养老院照护住民、担任急救人员，或以其他身份担任护士。此外，记录亦未证明，例如，她是否会在临床照护环境中治疗患者，若是，她将治疗多少患者。申请人未提出其工作将解决全国

护理短缺，亦未解释其工作对缓解此类短缺将产生何种具体影响。

我们认定，虽然申请人的事业可能对其服务的特定患者和工作场所产生积极影响，但她未能有说服力地证明其事业将产生更广泛的影响。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未能证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对她在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格作进一步分析将无实际意义。

III. 结论

由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关Dhanasar框架下资格的其余论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无须对作出裁决并非为达成其结果所必需的问题作出认定 ”）；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）。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能证明其有资格或酌情应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。