MAY232023_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：27061917 日期：2023年5月23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，寻求作为持有高级学位的专业人士获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。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Dhanasar框架下的资格。此事现上诉至本办公室。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查。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 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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人符合资格，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。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）可作为酌情事项 [1]，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；

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

本决定须处理的问题是，申请人是否已确立符合Dhanasar框架第一项要件下的国家利益豁免资格。[2] 尽管审理主任未作出明确认定，本办公室接受申请人担任护士的提议具有实质价值。本办公室进一步指出，虽然本办公室未逐项讨论每份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

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，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，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内具有国家甚至全球影响。 ”Id. 本办公室在Dhanasar中认定，申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。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。

在本案中，申请人称其事业将“ 服务于日益多元化的患者群体，并提供更多种类的急症护理、康复和疗养服务。 ”申请人未明确其打算在特定医院工作还是作为巡回护士工作。此外，尽管申请人强调其作为重症监护室（ICU）护士的经验，将其与“ 普通注册护士 ”的经验区分开来，但尚不清楚其ICU背景与拟议事业有何具体关联，该事业似乎不涉及在ICU环境中工作。申请人还强调其作为护士在重症、急症和急诊护理环境中的经验的价值，声称其将“ 直接影响[]数家公司的员工、专业人士和社区[原文如此]，促进该国治疗、护理、药物和收入的安全性和有效性。 ”然而，其未明确其拟议事业可能影响的社区，也未证明影响特定社区将导致对全国医疗保健或“ 该国收入 ”的更广泛影响。事实上，尚不清楚申请人在任何环境中的患者护理将如何影响护理领域或更广泛的美国医疗保健行业。相反，影响可能仅限于申请人计划服务的特定患者和工作场所。

[2] 尽管目前构成的记录缺乏足够证据支持审理主任关于申请人符合EB-2高级学位专业人士分类资格的认定，但本办公室关于国家利益豁免的结论足以确定本上诉的结果，目前无需进一步讨论EB-2问题。

申请人还讨论了其护理资质并声称过去取得的成功，申请人的专业熟人在推荐信中进一步讨论了这些内容。然而，申请人的知识、技能、教育和经验是Dhanasar第二项要件下的考虑因素，该要件“ 将重点从拟议事业转移到外籍国民 ”。Id. at 890。此处的问题是第一项要件，其旨在确定申请人是否已证明其拟议工作的国家重要性。此外，尽管推荐信作者赞扬申请人作为护理协调员和家庭护理护士主管的能力，表明他们对申请人及其工作的高度评价，但此类信件未提供关于拟议事业影响或此类影响如何延伸至申请人所服务的患者和雇主之外的有说服力的细节。鉴于上述缺陷，推荐信不能证明申请人符合Dhanasar第一项要件下的资格。

此外，申请人提供了大量行业报告和文章，包括关于护理职业、护士短缺以及护理行业统计数据的报告和文章。虽然这些报告和文章证明了护理领域的重要性，但不足以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。

在上诉中，申请人主张其已在先前提交的“ 专业计划 ”和一位注册护士（系 大学护理学院副教授）的专家意见信中充分阐述了其事业的前瞻性潜在影响。尽管该计划和该信件均重申了关于全国护士和护理教师短缺的信息，并进一步论述了这些短缺如何因COVID-19疫情而加剧，但它们未确立申请人事业的国家重要性，也未解释该具体事业将如何影响全国护士短缺，或如何对医疗保健领域或整个国家产生更广泛影响。

此外，关于申请人主张护理对国民生活质量、生产力、社会福祉和美国经济很重要，该理由侧重于护理和医疗保健领域，而非申请人的具体拟议事业，而后者是确定事业国家重要性的焦点。尽管申请人试图通过主张其事业延伸至其雇主和患者之外来证明其事业的国家重要性，但其未证明该事业将影响护理领域或国家。尽管申请人的拟议事业具有实质价值，但记录未能以优势证据证明该事业符合Dhanasar框架的第一项要件。

三、结论

案卷中的文件材料未能确立申请人拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，对其依据Dhanasar所述第二项和第三项要件的资格作进一步分析将无实际意义。

据此，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任何有关申请人依据该法第203(b)(2)条获得分类资格的证据或论点，或其在Dhanasar框架下的资格。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和行政机关无须对作出裁决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)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其有资格获得或以其他方式理应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。