MAY252023_10B5203 · 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：26399972 日期：2023年5月25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成员以及科学领域具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证要求）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)。

德克萨斯服务中心代理主任否决了该申请，认定申请人未能证明对该分类工作要求的豁免将符合国家利益。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（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 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。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成员或具有特殊能力的人员具备资格，其随后必须证明其值得对工作要求“在国家利益下”行使自由裁量豁免。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）可作为自由裁量事项[1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[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于自由裁量性质）。

- 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；且
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

主任认定申请人是持有高级学位的专业人士成员。[2] 尚待确定的剩余问题是申请人是否符合 Dhanasar 框架下的国家利益豁免资格。

申请人是一名专业护士，接受过专门培训并在肾脏病学领域拥有超过10年的经验。她表示其具体专长领域是使用血液透析治疗不可逆性肾衰竭。申请人的拟议事业是作为一名受过培训的血液透析护士，为透析患者提供直接的患者护理。

在初始提交时，申请人提交了其教育和经验的证据、一份描述其专业经验和所主张国家利益豁免资格的个人陈述，以及推荐信和支持信。她还提交了行业报告和文章，其中包含与慢性肾脏病、护理的经济价值以及美国面临的整体护理短缺相关的统计数据。

在初步审查后，主任发出了补充证据请求（RFE），给予申请人机会提交额外证据以尝试证明其国家利益豁免资格。申请人对 RFE 的回复包括更新的个人陈述、一份职业计划以及额外的推荐信。她还提供了其在多个州的护士执照以及其当前就业的证据。

在审查申请人的 RFE 回复后，代理主任认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性、其处于有利地位以推进其拟议事业，或总体而言豁免工作要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。代理主任指出，记录未能证明申请人继续从事护理透析患者的工作将在与具有国家重要性相一致的水平上产生区域或国家影响，或她的工作将在医学领域产生更广泛的影响。代理主任进一步指出，记录未能证明申请人发表或展示了关于血液透析治疗的工作，或她的工作成为医学领域进步的推动力。此外，代理主任认定申请人未能证明国家利益因素，例如劳工证的不切实际性、其未来对美国贡献的利益、对其贡献的紧迫国家利益、潜在创造就业机会，或其自雇不会对美国工人产生不利影响。

[2] 记录显示申请人持有2004年在巴西获得的相当于美国护理和产科护理学士学位的学历，随后拥有超过五年的渐进式护理经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

在上诉中，申请人主张代理主任在分析其国家利益豁免资格时错误地适用了更高的证据标准。她进一步主张，由于其拟议事业是改善接受透析治疗人群的生活质量，且她在该领域拥有近20年的经验，她符合国家利益豁免资格。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于个人拟从事的具体事业。该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景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

代理主任在 RFE 中或在对申请的否决中均未指出申请人的拟议事业不具有实质价值。如上所述，记录包含关于护理的经济价值以及透析治疗对慢性肾脏病的重要性的信息。由于申请人已证明其拟议事业属于健康和医学领域，本办公室认定此处的拟议事业具有实质价值。

申请人拟作为透析护士护理患者。在其职业计划中，申请人描述了透析治疗中心在寻找具有血液透析经验的专业人员并留住其继续就业方面所面临的挑战。申请人还描述了其职业生涯中能够改善患者护理质量和改进护理程序从而带来成本节约措施的实例。虽然她的事业具有实质价值，但记录未能以优势证据证明申请人的患者护理将影响护理领域或更广泛的美国医疗保健行业，而非仅限于她所服务的特定患者和工作场所。

为说明其拟议事业的潜在影响，申请人指出了其过去的成功和作为护士的资格。本办公室审查了她的陈述以及其专业熟人的推荐信。推荐信的作者赞扬申请人作为学生和护士的能力，以及使其成为工作场所和她所服务患者的宝贵财富的个人品质。虽然推荐信证明申请人的专业熟人对其及其工作的高度评价，但没有任何一封信提供关于申请人拟议事业影响或此类影响如何延伸至她所服务的患者和雇主之外的有说服力的细节。因此，这些信件不能证明申请人在 Dhanasar 第一项要件下的资格。此外，本办公室指出，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。第一项要件下的问题是申请人是否已证明其拟议工作的国家重要性。

申请人主张，由于全国范围内缺乏受过血液透析培训的护士，其拟议事业具有国家重要性。本办公室认可这些情况，并理解这些情况如何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主张，即她可以改善患者的生活质量，并为未来的护士提供重要的指导和引导。尽管如此，申请人仍必须提供足够的证据来解决主任所指出的关于该事业对申请人雇主和患者的利益但未超出该人群的缺陷。尽管申请人主张其拟议

尽管她的努力超越其患者范围，以增加患者延长生命并为美国劳动力作出贡献的可能性，但她未提供充分证据证明其拟议努力的影响如何达到国家重要性的水平。例如，申请人未解释她将治疗多少患者，或治疗这些患者将如何对医疗领域产生更广泛影响。她未提出其工作将解决全国护士短缺问题，也未解释其工作对减少此类短缺将产生何种具体影响。在此，申请人不当依赖其对其个人工作场所和患者所产生的影响，声称足以满足Dhanasar第一项标准。

在上诉中，申请人再次强调护理领域具有国家重要性，且存在严重的护士短缺。虽然申请人的证据证明其努力将如何影响她所服务的特定患者和工作场所，但证据未能有说服力地证明其努力将如何产生更广泛影响。因此，申请人的拟议努力不符合Dhanasar框架的第一项标准，也未证明国家重要性。

由于记录中的文件未按Dhanasar先例决定第一项标准的要求证明其拟议努力的国家重要性，申请人未证明符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第二项和第三项标准下的资格将无实际意义。

由于申请人未证明符合Dhanasar第一项标准下的资格，而该标准对上诉具有决定性，我们拒绝审理但特此保留关于Dhanasar第二项和第三项标准下资格的其余论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（认定当另一独立问题对上诉具有决定性时，无需分析额外理由）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（当申请人本不符合资格时，拒绝在上诉中审理替代问题）。

裁定：上诉被驳回。