NOV042021_01B5203 · 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：18237489 日期：2021年11月04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）

申请人是一名护士，寻求作为科学、艺术或商业领域特殊能力个人的第二优先移民分类，以及针对附属于该 EB-2 分类的工作邀请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)。在申请人已确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合基础分类资格，但记录未能证明拟从事的事业具有国家重要性，也未能证明申请人处于有利地位以推进该事业。因此，审理主任认定申请人未确立国家利益豁免的资格。

本事项现因上诉而由本办公室审理。申请人提交了一份书面论证意见，并重申其资格，主张审理主任在决定中犯了错误。

在本程序中，申请人负有确立所请求福利资格的责任。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合基础 EB-2 签证分类的资格（着重号为原文所加），即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士成员或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即属于持有高等学位或同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求者。

(B) 工作邀请豁免——

(i) 国家利益豁免……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免 (A) 项中关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第 101(a)(32) 条规定，“‘专业’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规包含以下相关定义：

高等学位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至少五年专业领域内逐步提升的经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业领域的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长程度。

专业指该法第 101(a)(32) 条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为入境最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 的法规规定了证明特殊能力个人资格的具体证据要求。申请人必须提交满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所列六类证据中至少三类的文件。

此外，尽管法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请框架。在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)。Dhanasar 指出，在申请人已确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免。另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (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）。作为酌情事项，国家利益豁免可在申请人证明以下内容时批准：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

在开始审查本程序记录时，我们注意到代表申请人提交本上诉的个人似乎并非如其所称是在美国任何司法管辖区获准执业律师。尽管本机构向该个人发送了要求其提供此类执照证据的信函，但其未予回复。由于记录缺乏其在美国获准执业律师资格的证据，我们无法将其认定为律师，也不会向其发送本决定的副本。仅申请人将收到决定通知。

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士成员资格。记录包含证据表明申请人于2008年在国外获得四年制护理学位，并在护理和医疗保健领域拥有至少五年专业经验。因此，尚待确定的问题是申请人是否已确立豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。尽管我们未逐一讨论每项证据，我们已审查并考虑了每一项证据。

申请人拟从事的事业是通过担任护士来丰富美国医疗保健并改善医院环境。为支持此主张，她提供了一份个人陈述，详细说明了其在巴西担任护士的工作经历和经验，多封来自巴西前护理同事的推荐信，以及其佛罗里达州护士执照的副本。推荐信作者赞扬了申请人作为护士的积极个人品质和技术能力，并提供了申请人在各种护理角色中领导力的实例。特别是，几位作者强调了申请人在公共卫生和产科方面的经验，并描述了申请人在要求高且资源不足的工作场所条件下领导团队和提供优质患者护理的能力。

审理主任通过补件通知（RFE）告知申请人，尽管护理领域本身具有国家重要性，但仅此不足以确立申请人事业的国家重要性。具体而言，审理主任指出申请人拟从事的事业将惠及其雇主和患者，但证据未能证明其作为护士的就业

将具有国家重要性。在其补件通知回复中，申请人澄清其事业是提供其专业知识以帮助填补美国合格护士的缺口。她计划通过继续在佛罗里达州___ _____ _医院担任护士来实现这一目标。其事业还包括长期计划，即攻读助产硕士学位、申请博士项目，并在五年内担任其工作所在医院或其他医疗机构的产科主任。申请人声称其事业影响美国，因为它将提供优质患者护理、培训其他护士正确的技术和治疗方法、产生税收并改善公共卫生。尽管我们认可这些主张，但申请人未提供充分证据予以证实。

在驳回申请时，审理主任解释说，尽管申请人的事业具有实质价值，但她未能确立其国家重要性。审理主任再次指出，该事业有利于雇主实体和申请人的患者，但证据不支持国家重要性的认定。此外，审理主任指出，在初次提交之后，申请人通过纳入继续深造的计划而转移了其事业的重点。审理主任解释说，虽然继续深造最终可能有利于拟议事业，但此类教育追求无助于国家重要性的认定。我们同意。如下文讨论所示，申请人的证据未能确立其拟议事业的国家重要性。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作"潜在预期影响"的证据。举例而言，"[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，尤其是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。" Id. at 890。尽管她的事业具有实质价值，但记录未能以优势证据标准确立申请人的患者工作会影响护理领域或更广泛的美国医疗行业，而非仅限于她所服务的特定患者和工作场所。同样，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，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。

为说明其拟议事业的潜在影响，申请人援引了她过去的成功。我们审查了她的个人陈述以及她在佛罗里达州当前工作场所的同事所写的推荐信。与最初提交的信件一样，作者们赞扬申请人作为护士的能力以及使她成为其工作场所和她所服务患者的宝贵财富的个人品质。她还提供了患者关于她所提供护理质量的证言。虽然所有推荐信都证明申请人的同事对申请人及其工作的高度评价，但没有一封信提供关于申请人拟议事业或其如何具有国家重要性的有说服力的细节。即使申请人通过其拟议事业在美国复制其护理成功，她的成功仍将仅限于她所服务的患者和雇主。因此，这些信件不能证明申请人符合Dhanasar第一项要件的资格。此外，我们注意到申请人的知识、技能、教育和经验是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件"将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上"。Id. at 890。

第一项要件下的问题是申请人是否证明了其拟议工作的国家重要性。
申请人提交了一份来自[已隐去]一位教授的咨询意见，内容涉及她是否符合国家利益豁免的资格。[已隐去]表示，由于医护人员全国性短缺，而COVID-19疫情加剧了这一状况，申请人的拟议事业具有国家重要性。此外，他声称，除了在疫情前线提供服务外，申请人还将培训该领域的其他专业人员，以发展他们在抗击COVID-19方面的技能和准备。他还指出，申请人有潜力且有资格教授和培训他人其医疗方法和策略。值得注意的是，申请人未解释她将有多少时间用于教学和培训他人，以及多少时间用于临床护理活动。此外，[已隐去]和申请人均未解释或指明申请人的方法和策略是什么，或它们与美国医疗机构已使用的方法和策略有何不同。
我们认可[已隐去]和申请人的主张，即COVID-19疫情和先前存在的护理短缺使申请人的护理工作需求旺盛。我们进一步认可申请人的论点，即医疗保健对国家的质量生活至关重要，也是美国经济的重要方面。然而，这些论点关注的是护理和医疗保健领域整体，而非申请人特定的拟议事业。[已隐去]和申请人均未提供充分证据来解决审理主任所指出的缺陷，即该事业有利于申请人的雇主和患者而非整个国家。

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的影响。申请人未提出她的工作将解决全国护理短缺，也未解释她的工作对减少此类短缺将产生何种具体影响。再举一例说明，申请人未提供关于其事业将如何产生税收收入的细节、将产生多少收入的估计，以及此类收入是否会达到国家重要水平。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。尽管申请人声称其事业将满足护士需求并产生税收收入，但她未提供充分信息或证据说明可归因于其未来工作的对国家护理短缺或美国税收的任何预期影响。同样，尽管申请人指出医疗行业对经济的重要性，但申请人未指明她的特定事业如何对经济作出贡献。因此，她未能表明其事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的"重大积极经济影响"水平。Dhanasar 26 I&N Dec. at 890。
如前所述，申请人和[已隐去]提出申请人将通过教学和培训他人影响护理领域。然而，申请人未提供证据佐证其当前或未来的护理职位包括教学和培训、她将如何在开展临床护理工作的同时进行这些活动，以及她提供哪些尚未成为美国护理系统一部分的方法或策略。即使提供了这些细节，

申请人仍需解释这项工作如何在其特定工作场所和患者之外产生更广泛的影响。在此，申请人不当依赖她对个人工作场所和患者的影响，将其视为足以满足Dhanasar第一项要件。

在上诉中，申请人再次强调医疗保健领域具有国家重要性。然而，正如审理主任所解释的，仅此不足以确立申请人事业的国家重要性。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，我们关注"外籍国民拟从事的特定事业"。Id. at 889。尽管我们认可申请人在上诉中提供的额外证据，包括另一位同事的另一封推荐信以及对申请人教育和经验的额外评估，但这些证据未能解决记录中关于Dhanasar第一项要件国家重要性要求的证据缺陷。即使考虑到COVID-19加剧的护理短缺，我们认定申请人的事业影响她所服务的特定患者和工作场所，且她未能有说服力地确立其事业将如何产生更广泛的影响。

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确立其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，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析她在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定她未能确立其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权上以其他方式应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。