NOV072023_12B5203 · 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：28806718 日期：2023年11月07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，寻求以特殊能力个人的身份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（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作要求的酌情豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请。审理主任认定，记录未能证明申请人有资格获得国家利益层面对工作要求要求的酌情豁免。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 Christa'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个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。高等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。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步发展的经验，相当于硕士学位。同上。

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)。申请人必须首先提交文件

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

以满足六类证据中的至少三类。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。2 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。3 如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定整体证据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。4

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须确立有资格获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“ 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，USCIS 可作为酌情事项5，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

申请人拟在美国从事护士工作。审理主任认定，申请人已确立其作为特殊能力个人符合基础EB-2分类的资格；然而，她未能确立豁免工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。

A. 特殊能力个人

审理主任认定，申请人已确立其作为特殊能力个人符合基础EB-2分类的资格。然而，审理主任未对该认定提供解释。经重新审查，记录未能确立申请人是特殊能力个人。

申请人声称其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下六项证据标准中的四项。基于下述理由，本办公室认定申请人未满足作为特殊能力个人分类的初步证据要求。

2 如果此类证据不 readily 适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

3 USCIS 此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。
4 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，如果其满足所需标准数量，则在最终实质审查的背景下予以考虑）；一般见 6 USCIS Policy Manual, 同上, at F.5(B)(2)。
5 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具有酌情性质）。

显示该个人拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

申请人提交了两份文凭副本，表明她于2014年在巴西的 Universidade I I 获得护理学学士学位，并于2016年在巴西的 I 获得紧急与急救研究生专业学位；相应的学业成绩单；以及一份学历评估。基于这些文件，申请人已确立其满足该标准。

执业执照或特定专业或职业的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)。

申请人提交的文件表明她持有佛罗里达州和纽约州的注册护士执照。基于此证据，申请人已证明其满足该标准的要求。

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。

为满足该标准，申请人提交了巴西国家护理委员会（National Board of Nursing~ I）出具的品行良好证书，声明申请人已在该机构注册，且“ 适合作为护士从事专业实践 ”，已缴纳费用，且无伦理或行为程序决定。申请人还提供了网页打印件，表明联邦护理委员会及其地区委员会监管护士、护理技师和助理。

然而，申请人未解释其作为国家护理委员会注册护士的品行良好证书如何证明其根据该标准条例属于专业协会会员。记录未表明该委员会在向申请人签发该文件时考虑了哪些专业资格（如有）。记录未包含证明国家护理委员会是专业协会的证据，而这是该标准所要求的。

申请人未证明其根据该标准属于专业协会会员。

同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域成就和重大贡献的认可证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

申请人提交了其医生同事和教授的推荐信。这些信件证明申请人是一名专注且知识渊博的学生，在课程中表现良好，同时也是一名称职、可靠且技术娴熟、对患者关怀备至的护士。虽然记录显示申请人接受过护士教育和培训，且其同事重视她为患者提供的护理，但并未证明申请人已因对行业或领域的成就和重大贡献而获得认可，而这是该标准所要求的。

因此，申请人未证明其满足该标准。

申请人还根据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)提交了一份意见作为可比证据。根据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)，如果8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)项下的条例标准不 readily 适用于申请人的职业，则可提交可比证据以确立特殊能力的资格。在评估此类可比证据时，USCIS考虑该标准是否 readily 适用于申请人的职业，如果不适用，则考虑所提供的证据是否真正与条例所列标准可比。6 申请人应解释其提交的证据为何具有可比性。关于六项客观标准中任何一项不 readily 适用于申请人职业的一般性主张是不可接受的。7

在此，申请人提交了一份来自纽约___I_____的教授_____的意见书，并将其描述为 “ 其他可比的资格证据 ” 。然而，她并未解释为何该证据具有可比性，也未解释为何8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)项下的任何法规标准不适用于她的职业。该意见书侧重于申请人在国家利益下豁免职位邀请要求之裁量性豁免法规下的资格。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条。该意见书未提及作为基础的EB-2分类或申请人作为特殊能力个人的资格。

在没有进一步信息说明该意见书如何与法规标准具有可比性的情况下，我们无法认定其系依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)的可比证据。相反，该证据似乎是在评估特殊能力时应予考虑的一般性补充证据。如果申请人已满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)项下三项法规标准，则该证据将在最终实质审查中予以考虑，以决定整体证据是否显示申请人被认可为具有显著高于该领域通常所遇专业水平的专长程度。8

申请人未能证明她至少满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)至(F)项下三项证据标准。由于申请人未满足初始证据要求，我们无需进行最终实质审查以确定整体证据是否显示她被认可为具有显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。尽管如此，我们告知，我们已综合审查记录并认定其不支持申请人已确立作为特殊能力个人分类所需之认可度的认定。

B. 国家利益豁免

审理主任认定，虽然申请人证明拟议事业具有实质价值，但她未能证明其具有国家重要性，此为Dhanasar框架第一项要件的要求。审理主任进一步认定，虽然申请人证明她根据Dhanasar第二项要件处于推进拟议事业的有利地位，但她未能显示总体而言豁免职位邀请要求将有利于美国，此为第三

6 一般参见6 USCIS Policy Manual，前引，F.5(B)(2)。
7 一般参见6 USCIS Policy Manual，前引，F.5(B)(2)。
8 参见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d at 1119-20；一般参见6 USCIS Policy Manual，前引，F.5(B)(2)。

项要件的要求。经重新审查，我们同意审理主任的认定，即申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。9

Dhanasar分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于申请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，我们侧重于“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人拟在美国一家医疗机构担任护士。申请人称：“ 她将为患有各种损伤和疾病的患者提供并协调高质量护理，教育患者和公众了解各种健康状况，并为患者及其家属提供建议和情感支持。 ”她还表示将通过“ 培训其他护士来推广适当的治疗技术 ”。申请人表示她的工作将有助于克服医疗行业中有知识且合格护士的短缺。我们同意审理主任的认定，即申请人的事业具有实质价值。

尽管申请人的拟议事业具有实质价值，审理主任认定记录未能“ 证明她的护理工作将影响护理领域和医疗行业更广泛层面，而非仅限于她所服务的患者和她将指导的同事。 ”因此，审理主任认定申请人的“ 护士工作不符合Dhanasar框架第一项要件的‘ 国家重要性 ’要素。 ”

申请人在上诉中主张，审理主任未适用适当的证明标准，而是施加了更严格的标准，并且未对提交的证据给予“ 适当考虑 ”，具体包括概述其经验的申请人简历；描述其专业成就和拟议事业益处的职业计划和陈述；其对该领域贡献的证据；其教授和同事的推荐信；以及显示拟议事业国家重要性和该领域专业人员短缺的行业报告和文章。经重新审查，我们认定记录未能证明申请人的拟议事业满足Dhanasar第一项要件的国家重要性要素，具体如下所述。

本程序的证明标准为优势证据标准，即申请人必须证明其所主张的“ 更可能为真 ”或“ 可能为真 ”。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id.；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡证据，以优势证据标准评估申请人的资格。

9 虽然我们可能未讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，特别是因为它将“对美国产生重大连锁效应”。申请人强调其教育背景和在健康领域超过九年的经验，以显示“其拟议工作为美国提供了具有广泛影响的创新和改进”。她主张其简历和职业陈述显示其资格和知识使她“具有独特资格推进其拟议事业，以增强美国在该行业的竞争力”，并将“通过带来有竞争力的服务、帮助发展国家以及为美国经济创造收入，帮助[美国]保持竞争力”。

然而，申请人依赖其学术资历和专业经验来确立其拟议事业的国家重要性是不当的。她的学术资历和专业经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将重点从拟议事业转移到外国国民”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是申请人拟从事的具体事业根据Dhanasar第一项要件是否具有国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。参见id. at 889。

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。记录未能证明申请人的拟议事业将如Dhanasar所设想的那样实质性惠及护理和医疗领域：“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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。”Id.。证据未表明申请人作为医疗机构护士的工作将更广泛地影响护理和医疗领域。

随申请一并提交，申请人提交了她的专业陈述，主张其拟议事业具有国家重要性，依据是她作为护士的工作缓解了美国合格医疗专业人员短缺的问题。申请人称：“[美国]急需像我这样水准的专业护士，而作为一名护士，我照护我的患者，并甘愿将自己置于危急处境以照护病患。”她的陈述解释了合格护士日益增长的需求、美国护士和医疗专业人员的短缺，以及她愿意帮助满足对护士的需求。她在上诉中主张，案卷包括报告和文章，显示“护士专业人员在卫生领域发挥的重要作用”以及“由于其经济影响——这种影响非常影响全国性的防范准备”。申请人进一步解释了护士在公共卫生危机期间的重要性，例如在最近的COVID-19大流行期间。这些报告和文章涉及：护理职业；护士的重要性；医疗工作者短缺；护士的预期就业增长；护士留职问题；《平价医疗法案》下对医疗工作者需求的增加；注册护士与护理理学学士之间的差异；美国的执业护士；使医疗受益的移动技术；猴痘使公共卫生系统承压；一份关于科学、数学、工程和数学（原文如此）的教育与劳动力的报告；以及美国医院聘用外国护士。

我们认可医疗行业、护理领域及相关职业的重要性，以及作为护士的移民在美国所作出的重大贡献；然而，仅仅

在医疗领域作为护士工作不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们关注“外国人拟从事的具体事业”。见同上。我们承认，护士和医疗专业人员短缺表明拟议事业具有实质价值；然而，这并不使拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性，因为其本身并不确立拟议事业在该领域的影响。正如审理主任所指出的，美国劳工部通过劳工证程序直接处理此类合格工人短缺问题。此处的问题在于，申请人是否已确立其拟议事业将如何影响全国护理和医疗就业水平或更广泛的美国经济，从而符合国家重要性。然而，案卷并未证明申请人的拟议事业将如何解决合格护士或医疗专业人员短缺的问题。

在Dhanasar中，我们指出“我们寻找”拟议事业的“更广泛影响”，并且“[a]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全国甚至全球影响。”同上。我们还指出，“[a]项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。所提交的行业报告和文章并未讨论申请人作为护士工作将如何克服美国护士和医疗工作者的短缺。

为进一步支持其事业的国家重要性，申请人提交了位于纽约的[已隐去]护理系[已隐去]教授的一份意见。然而，该意见侧重于申请人的工作“处于具有实质价值和国家重要性的领域”。它描述了美国到2028年将继续存在护士严重短缺。该意见主要侧重于申请人作为护士的工作“对在巴西运营[原文如此]或计划在巴西运营、希望获得像[申请人]这样的医疗专业人员的专家指导和咨询的美国医疗机构具有国家重要性”。该意见描述了巴西医疗系统以及一家在巴西提供服务的美国医疗公司受益于申请人的服务。该意见侧重于对合格护士的需求，以及申请人在巴西的护士经验如何使她处于有利地位，能够为在巴西运营或计划运营的美国医疗公司提供指导和咨询，而不是侧重于申请人的具体事业在护理领域具有预期影响。

然而，案卷并未表明申请人的拟议事业包括积极针对在拉丁美洲或巴西开展业务或计划开展业务的美国医疗公司。当意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，USCIS无需接受该意见，或可给予其较低权重。见Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817 (Comm'r 1988)。提交支持申请的专家信函并非资格的推定证据。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)；另见Matter of D-R, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证言不同权重）。此外，如前所述，仅说明申请人的工作将支持一个存在合格专业人员短缺的重要行业，不足以满足Dhanasar框架下的“国家重要性”要求。

申请人未证明其拟议事业超出其未来患者或雇主，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域或任何其他行业。她未证明其拟作为护士从事的工作提供有助于其行业进步的原创创新，或对其领域具有更广泛影响。

由于案卷中的文件未充分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的要求，她未证明有资格获得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人在第二项和第三项要件下的资格和上诉论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出其所得结果所不需要的问题作出认定”）；另见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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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，我们认定申请人未证明作为自由裁量事项有资格获得国家利益豁免。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。