APR052023_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：25786557 日期：2023年4月5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（高等学位、特殊能力、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，作为持有高等学位的专业人士和/或具有特殊能力的个人，以及对此分类所附工作要求国家利益豁免。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，认定记录未能根据Dhanasar框架确立申请人享有国家利益豁免的资格。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。该法第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。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

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)。申请人必须初步提交满足六类证据中至少三类类别的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 满足

1 如果这些类型的证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

至少三项标准，然而，其本身并不确立此分类的资格。2 本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明他们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。

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个人享有资格，他们必须随后确立其值得对工作要求“ 符合国家利益 ”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3，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
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

二、EB-2分类

本办公室撤回审理主任关于申请人符合持有高等学位的专业人士资格的认定。经重新审查，本办公室认定申请人既未确立作为持有高等学位的专业人士的EB-2分类资格，也未确立作为具有特殊能力的个人的EB-2分类资格。

A. 持有高等学位的专业人士

为表明申请人持有符合条件的高等学位，申请必须附有“ [a]n official academic record showing that the [individual] has a United States advanced degree or a foreign equivalent degree. ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可以提交“ [a]n official academic record showing that the [individual] has a United States baccalaureate degree or a foreign equivalent degree, and evidence in the form of letters from current or former employer(s) showing that the [individual] has at least five years of progressive post-baccalaureate experience in the specialty. ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

审理主任认定，基于申请人相当于美国学士学位的外国同等学位加上至少五年逐步提升的学士后经验，申请人具有相当于高等学位的学历。4 审理主任认定申请人具备所

2 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。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 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自由裁量性质）。
4 审理主任认定申请人具有相当于美国护理学学士学位的学历；然而，在拒绝意向通知（NOID）中，审理主任解释称申请人未确立其持有高等学位。尽管申请人可能完成了研究生课程并获得研究生学分及专业证书，但她未确立lato sensu即为研究生学位。因此，本办公室同意审理主任的结论，即申请人的外国lato sensu不等同于美国硕士学位。

要求的经验；然而，本办公室撤回该认定。基于下述理由，本办公室认定申请人未确立其具备所要求的五年或以上学士后经验。

申请人最初提交的雇主信函未解释其作为护士的职责或经验，也未表明申请人在过往职位中是全职还是兼职工作。在回应NOID时，申请人提供了来自前雇主的新经验信函。更新后的信函包括申请人职责的简要概述以及她在过往职位中全职工作的声明。其在NOID回应中提交的信函具有相同的格式、字体和页面布局，这表明每位雇主并未独立撰写信函，而可能由某一个人或实体制作了所有信函。多封信函包含相同的标点和间距错误，这进一步支持了它们并非独立撰写的结论。

此外，信函中所含信息与记录中的其他信息相冲突。例如，申请人最初提交的一份文件称其于2003年7月14日至2003年10月10日在[已隐去]工作。在其NOID回应中，更新后的信函称其于2007年10月1日至2008年4月1日在同一工作岗位工作。许多信函称申请人担任注册护士；然而，申请人的简历称其在相同职位中担任护理助理。另一封信函称申请人担任注册护士，而申请人的简历称其担任护理助理和护理主任。简历中所列职责也与信函中所列职责不同。举例而言，[已隐去]医学发展协会的信函称其职责包括提供儿科护理，而其简历未称其提供儿科护理，仅称提供成人护理。[已隐去]医学发展协会的另一封信函称其担任注册护士，而其简历称其在同一时期为该雇主担任卫生单位经理。此外，该信函中所提供的职责与简历中所提供的职责不同。具体而言，回应NOID的信函包括患者护理职责，而其简历未列出此类工作。

申请人必须以独立、客观的证据解决这些不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。未解决的重要不一致可能导致本办公室重新评估为支持所请求移民利益而提交的其他证据的可靠性和充分性。Id. 在此，申请人未解释其就业职称、日期和职责的变化。因此，这些不一致削弱了信函的可信度。这些不一致，加上表明信函并非独立撰写的细节，使本办公室认定申请人未充分确立其具有至少五年学士后经验。此外，即使将所有这些信函中的职责一并考虑，本办公室也无法确定申请人的经验如何具有逐步提升的性质。许多职责在多个工作中似乎相同，这不足以表明其具有逐步提升的性质。

我们认定，记录不支持申请人具备所要求的五年渐进式学士后经验的认定。基于上述理由，申请人未能证明她是持有高级学位的专业人士成员。

B. 特殊能力的证据标准

经重新审查，我们认定申请人未能依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)所列六项标准中的至少三项证明其资格。

显示外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他教育机构授予的学位、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)

记录证明申请人符合本项标准。

由现任或前任雇主出具的证明信，显示外籍人士在其被寻求的職業中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)

基于前文关于持有高级学位的专业人士成员资格资格所阐述的相同理由，我们认定申请人的就业证据不一致，且似乎并非独立和客观。因此，申请人未能证明其符合本项标准。

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)

审理主任的NOTD指出：

[记录包括由联邦护理委员会于1986年签发的申请人职业身份证的经认证英文翻译，该证显示当时她自优先日起即为巴西的持照和注册护士。然而，申请人的护理文凭显示她于1993年至1996年参加了护理项目，这比1986年签发申请人职业身份证晚了数年。]

由于联邦护理委员会在申请人十四岁时、即其开始就读护理学校约七年前向其签发了身份证，我们无法认定该文件是执业执照。此外，申请人提供了结业证书；然而，这些证明的是申请人在特定护理专题方面的培训，而非执业认证。因此，申请人未能依据本项标准证明其资格。

显示外籍人士因服务而获得表明特殊能力的薪资或其他报酬的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)

申请人未提交供依据本项标准审议的证据。因此，申请人未能依据本项标准证明其资格。

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

申请人提供了联邦护理委员会于1986年向其签发的职业身份证副本，以证明其专业协会会员资格。申请人提交了关于联邦护理委员会及其各区域委员会的网站打印件。我们认可打印件中的陈述，包括该委员会对护理专业执业进行纪律管理和监督、签发“ 执业所不可或缺 ”的身份证、确保所提供护理服务的质量，并对会员资格进行审议。然而，申请人未解释其身份证如何证明其专业协会会员资格。虽然打印件提供了关于该委员会当前架构的信息，但几乎没有证据表明该委员会在1986年申请人获得身份证时的宗旨或权限。记录未显示该委员会在向申请人签发该文件时考虑了何种专业资格（如有）。由于联邦护理委员会向一名没有护理学位的十四岁少年签发了该身份证，我们无法认定其证明专业协会会员资格。5 因此，我们认定申请人未能证明其符合本项标准。

特殊能力认定摘要

我们无需分析申请人依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)的资格，该条款涉及“ 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 ”。即使证据证明申请人符合本项标准，这也仅能证明其符合两项监管标准。如果申请人符合少于三项标准，则无需进行最终实质审查。

记录不支持申请人符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六项特殊能力监管标准中至少三项的认定。因此，我们不分析申请人依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)的资格，也不提供最终实质审查分析。6 因此，申请人未能依据《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条证明其作为特殊能力个人的资格。

III. 国家利益豁免

第一项要件，即重大价值和国家级重要性，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级重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，我们指出我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有国家级重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”同上。

5“ 专业 ”定义为《移民与国籍法》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历为进入该职业最低要求的职业。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。《移民与国籍法》第101(a)(32)条规定，专业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。
6 尽管如此，我们认定记录未能证明申请人的经验超出该职业中通常遇到的经验。

审理主任认定记录未能证明申请人拟从事的护士工作这一拟议事业的更广泛影响。此外，审理主任指出，申请人未能证明其“ 工作对当前雇主（或任何潜在雇主）、其商业伙伴、联盟、客户、患者或其工作场所的影响超出足以证明其事业具有国家级重要性的水平。 ”在上诉中，申请人称审理主任忽视了其证据以及其拟议事业在医疗保健和教育领域的影响。虽然我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项。

为支持其事业的国家级重要性，申请人强调了护理领域的重要性以及护士的整体影响。申请人特别强调了全国护士短缺，以及由于“ 婴儿潮 ”一代老龄化和COVID-19疫情而对护士需求的增加。7 她提供了大量关于该行业的文章和统计数据以支持其主张。然而，在确定国家级重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或专业的重要性；相反，我们关注“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。虽然我们认可申请人强调的因素并同意护理领域很重要，但这不一定足以证明申请人的具体拟议事业具有国家级重要性。申请人不当依赖所有护士的集体影响来证明其拟议事业的影响。然而，在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家级重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。同样，我们认定申请人拟议的患者护理和培训其他医疗保健专业人员的事业活动未达到国家级重要性的水平，因为她未能证明这些活动将如何更广泛地影响护理领域。

在上诉中，申请人主张一名护士可能潜在地影响数百万需要护理的人，并且“ 仅因申请人只是一名医疗保健专业人员就声称其事业在医疗保健领域不具有国家影响，是不公平的。 ”为支持此主张，她引用了一篇文章，指出59.4%的执业护士每小时接诊三名或以上患者。虽然我们认可申请人的主张，但她未提供足够证据证明其拟议事业将使其跻身每小时服务三名或以上患者的59.4%护士之列。因此，该统计数据如何适用于其拟议事业并不明显。8

7 申请人应知悉，劳工部（DOL）已认定美国缺乏足够的护士，且非公民在“ A类表 ”职位上的就业不会损害类似职位上美国工人的工资或工作条件。20 C.F.R. § 656.5。这意味着，希望雇用某人从事A类表职业的雇主无需进行劳动力市场测试，也无需向DOL申请永久劳工证。相反，此类雇主可以通过在提交申请的同时向USCIS提交永久劳工证申请，来申请A类表认定。参见 generally，6 USCIS Policy Manual E.7.C，https://www.uscis.gov/policymanual。因此，尽管我们承认美国护士的国家性短缺问题如此令人关切，以至于DOL将护理指定为A类表职业，但这并不必然支持认定申请人作为护士工作的具体拟议事业在国家利益豁免的语境下具有国家重要性。

8 虽然这更适合在Dhanasar分析的第二项下考量，但我们仍认定申请人未提供充分证据证明她符合执业护士的资格。

申请人在上诉中还指出，她拥有医疗保健“方法和策略”以及“独特的方法”。然而，申请人未解释她的方法、策略或办法究竟是什么。我们无法确定此类做法是否已在美国为人所知并使用，也无法确定它们可能对美国护理领域产生何种影响（如有）。同样，申请人声称她拥有护理方面的急诊和重症监护专长，这之所以“罕见”，是因为大多数护士是通科护士，且“必须准备好为她们遇到的几乎任何情况提供患者护理”。在此，申请人未提供她的急诊和重症监护培训与美国其他护士培训的比较。仅声称她的经验罕见，而未提供证据证明其他人通常不具备类似经验和能力，是不够的。

申请人称，审理主任未充分考虑来自I I研究所D 的咨询意见信。I ！概述了申请人的拟议事业，然后，在未解释她将如何切实解决国家护士短缺问题的情况下，宣称她将填补合格护士的缺口。他提供了巴西和美国医疗保健行业的统计数据及增长预测，并解释了护士的重要性，但他未充分分析申请人具体拟议事业的影响，以致其意见无法支持认定该事业具有国家重要性。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。Id. 在此，I I主要提供医疗保健行业的统计数据，但未充分分析申请人具体拟议事业的影响。因此，他的咨询意见在本案中不具有证明力。

IV. 结论

申请人未证明她符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条所规定的拥有高级学位的专业人士成员资格，或作为具有特殊能力个人的资格。此外，记录未确立Dhanasar先例决定第一项所要求的拟议事业的国家重要性。9 对Dhanasar所述第二项和第三项下的资格进行进一步分析不会有任何实际意义。因此，申请人未确立所寻求移民福利的资格。《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Otiende, 26 I&N Dec. 127, 128 (BIA 2013)。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。

9 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)（“法院和机构无需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)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。