AUG022023_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：27419713 日期：2023年8月2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，寻求以特殊能力人士及持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。参见《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特殊能力人士的资格。审理主任进一步认定，申请人未能证明豁免所需的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。

申请人负有以优势证据标准证明其资格的责任。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。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，因为申请人未能证明其有资格获得工作邀请和劳工证要求的豁免。

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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主提供，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

高级学位是指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步积累的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所具备的专业知识水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类证据的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1

(A) 官方学术记录，显示该非公民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；
(B) 现任或前任雇主的信函，显示该非公民在拟从事的职业中拥有至少10年全职经验；
(C) 从事该专业的执照或该专业或职业的认证；
(D) 该非公民获得显示特殊能力的薪资或其他报酬的证据；
(E) 专业协会会员资格的证明；或
(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对该行业或领域成就及重大贡献的认可证据。

然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 如果申请人满足这些标准，则进行最终实质审查，以决定整体证据是否显示其被认可为具有显著高于该领域通常所具备的专业知识水平。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得行使自由裁量权，豁免工作邀请要求，以符合“国家利益”。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，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、EB-2分类的资格

作为初步事项，本办公室将讨论申请人的EB-2资格问题。在提交申请时，申请人称其符合EB-2签证分类的要求，因为其是特殊能力人士，并且也已取得等同于高级学位的外国学历，从而使其符合高级学位专业人士的资格。尽管本次上诉将因

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认这一两阶段审理方法在特殊能力外国人情形中的适用性。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）。

与申请人国家利益豁免请求相关的理由而被驳回，本办公室仍将处理申请人关于EB-2分类的主张。

A. 特殊能力

在否决决定中，审理主任仅处理了申请人的特殊能力主张，认定尽管申请人证明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)条例所列六项标准中的至少三项，但其未能证明其拥有特殊能力。该结论基于最终实质审查，审理主任在其中解释称，尽管申请人展示了其学术资历、满足其职业的执照要求并在护理领域持有专业会员资格，但申请人未能证明其拥有的专业知识水平超越该领域通常所具备的水平。

在上诉中，申请人对审理主任的结论提出异议，主张该结论是在“ 未进一步分析 ”证据的情况下作出的。然而，如上所述，审理主任进行了最终实质审查，适当考虑了相关因素，并合理认定虽然申请人满足护理职业的基本学术和执照要求，但其未能证明其专业知识水平高于护理领域的常规水平。此外，尽管申请人主张审理主任未能“ 以任何具体性 ”处理某些证据，但其并未指出其声称未被充分考虑的具体证据，也未解释该等证据如何支持其特殊能力主张。因此，申请人未能推翻审理主任关于特殊能力问题的结论。

B. 高级学位专业人士

尽管审理主任对上述主张进行了分析，但审理主任未处理申请人关于其为高级学位专业人士的替代主张，因此未充分考虑申请人是否符合EB-2签证分类的资格。

记录包括申请人的文凭，显示其于2008年从Universidadel I取得护理学士学位。除学位证书外，申请人还提供了其大学成绩单，反映在八个学期内完成四年全日制课程，以及来自三个来源的学历评估——United States Credential Evaluations、I I，均声明申请人完成四年制本科护理课程等同于美国学士学位。记录还包括一份证书，显示自2011年4月至2012年2月，申请人在Universidadel I就读，完成了儿童和青少年重症及急诊护理专业课程。尽管申请人指出United States Credential Evaluations认定申请人已取得等同于美国护理理学硕士的学历，但该认定是基于申请人的教育和“ 10年经验 ”作出的，而非仅基于其学历证书。此外，根据美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）全球教育电子数据库（EDGE），申请人在取得学士学位后获得的Escpecializacaol Titulo de Especialista“ 代表在美国最多相当于1年的研究生学习 ”，因此不等同于美国硕士学位。据此，为证明其为高级学位专业人士，申请人必须

提供证据显示其在其职业中拥有至少五年逐步积累的研究生后工作经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。本办公室认定申请人未提供足够证据以满足该要求。

第一，我们指出申请人根据伪证罪处罚条款在其《外籍人士就业申请表》ETA 750 B部分第4项中就其先前工作经验所提供的信息。具体而言，在该申请第15项中，申请人称其在重叠的时间段内担任两个兼职职位；他称自2013年4月至2015年1月，其在_____医院受雇为“高级护士”，并称自2013年4月至2015年2月，其在医院_____受雇为“护士”。然而，记录中包含一封由_____撰写的就业核实信，该人为_____医院的高级护士，其称申请人在该机构的就业为全职。在没有独立、客观的证据解决这一不一致的情况下，我们无法核实申请人在_____医院就业的准确时长，也无法判断申请人在另一家医院据称担任全职职位的情况下，其在重叠期间于医院_____的就业是否合理。参见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)（要求申请人解决记录中的不一致）。尽管申请人还提供了数封推荐信以核实其在_____医院的就业，但均未说明该就业为全职还是兼职。

除上述就业主张外，申请人的简历（但非ETA 750表）还称其自2005年1月至2008年6月受雇为护士技术员。然而，由于据称申请人在2008年7月获得学士学位之前即担任该职位，该就业不计入所要求的学士学位后五年或以上逐步积累的经验。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人的简历还列出了其获得学士学位后紧接着担任的其他三个护理职位，但这些职位也未列入ETA 750表。即，简历称申请人自2009年1月至2010年2月在一家机构受雇为重症监护室护士，自2010年3月至2011年5月在另一家机构受雇为重症监护室护士，并自2011年6月至2013年3月受雇为护士。然而，我们注意到，为佐证申请人所称自2009年1月至2010年2月以及自2010年3月至2011年5月的就业而提交的信函，系由一名会计师而非任一机构的雇员撰写并签署。由于该信函来自申请人的会计师而非其前雇主，在没有其他确认性文件的情况下，该会计师信函在支持申请人所称经验方面的证明价值较低。无论如何，由于申请人所称自2009年1月至2013年3月的就业总计约四年经验，即使所有四个职位的经验均得到充分记录，总经验也不足以证明申请人在其专业领域达到了所要求的五年或以上逐步积累的经验。同上。因此，在未解决2013年至2015年重叠的所称全职就业以及上述其他问题的情况下，我们无法认定申请人符合高级学位专业人士的要求。

4 ETA 750表B部分第3项列明申请人在美国的身份为F-1非移民。尽管该表未注明日期，但其似乎与《自给自足声明》I-944表一并提交，申请人在该表上签署并注明日期“11/18/20”。

尽管我们对申请人是否符合EB-2分类资格作出了不利认定，但鉴于审理主任在未处理申请人关于其为高级学位专业人士的替代主张方面存在疏漏，我们在此记录在案，但不会因与申请人关于其EB-2资格的主张相关的证据缺陷而驳回上诉。

III. 国家利益豁免

尽管认定申请人从事护士工作的提议具有实质价值，但审理主任认为申请人未满足第一项要件中的国家重要性部分，也未满足其余两项要件的要求。因此，本决定接下来要处理的问题是，申请人是否已依据Dhanasar框架第一项要件中具体涉及国家重要性的部分，确立了国家利益豁免的资格。5

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于个人提议从事的具体事业。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。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们侧重于“外籍人士提议从事的具体事业”。同上，第889页。在Dhanasar案中，我们进一步指出，“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，并且“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具有国家甚至全球影响”。同上。我们在Dhanasar案中认定，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。同上，第893页。我们还指出，“一项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，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。”同上，第890页。

我们同意审理主任关于申请人事业具有实质价值的有益认定，因此将把讨论重点放在申请人拟议事业是否具有国家重要性上。

在本案中，申请人提供了一份职业计划，其中他讨论了其意图采用“最现代的护理策略和技术”以确保美国护理领域的“指数级增长”。他还强调了其“护理方面的广泛技能”，强调其能够在不同环境中工作的多面性，如儿科、新生儿、成人护理、紧急风险审计和重症监护，并声称其“专业服务”将对美国的护理产生“广泛影响”。然而，申请人未具体说明或描述其计划在拟议事业中使用的具体策略或技术。而且，尽管申请人意图在控制和预防医院感染方面发挥积极作用，但其未解释其知识和能力将如何超越影响其计划服务的工作场所和患者。

申请人还讨论了其学术背景和工作经验，申请人的专业熟人在推荐信中对此作了进一步阐述。然而，申请人的知识、技能、教育和经验属于Dhanasar案

5 尽管我们未逐一讨论每份证据，但我们已审查并考虑了每一份证据。

第二项要件下的考量，即申请人是否处于有利地位，该要件“ 将重点从拟议事业转移到外籍人士本人 ”。同上，第890页。此处的问题是第一项要件，即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，尽管推荐信的撰写人赞扬申请人作为护士和护士主管的能力，表明他们对申请人及其工作的高度评价，但这些信函未就拟议事业的影响或该影响如何延伸至申请人未来患者和雇主之外提供有说服力的细节。鉴于上述缺陷，推荐信不能证明申请人符合Dhanasar案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、护理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，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们侧重于“ 外籍人士提议从事的具体事业 ”。同上，第889页。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，申请人主张其在急诊和重症监护环境中治疗儿科患者的能力“ 增强并改善了美国公民的健康与福祉 ”，因为这将应对“ 国家关切 ”，例如维持“ 最佳护患比、减少护理人员短缺[、]以及促进行业发展 ”。基于“ [每]一名护士都是医疗保健系统不可或缺的一部分 ”这一前提，申请人声称其工作将对医疗保健领域产生全国性影响，称大多数全职护士每小时接诊三名或以上患者，从而影响数百万患者。然而，申请人未指明该信息的来源以证明其准确性，也未证明每小时平均接诊三名患者（假设其在开展其事业时能达到此类指标）会对医疗保健系统或国家产生更广泛的影响，而非对其将服务的患者产生较为有限的影响。

此外，申请人关于全国护理人员短缺以及COVID-19疫情加剧该短缺的论述聚焦于护理领域；然而，此类信息并未聚焦于申请人的具体事业，也未证明申请人的具体事业将影响整个护理领域从而上升到国家重要性的程度。简言之，申请人未解释其作为护士工作的事业将如何影响全国护理人员短缺、医疗保健领域或整个国家。尽管申请人试图通过声称其事业超越其雇主和患者来证明其事业的国家重要性，但其未以关于该事业对护理领域或国家预期影响的可靠信息充分支持这些主张。尽管申请人的拟议事业具有实质性价值，但记录未以优势证据标准证明该事业满足Dhanasar框架中与国家重要性相关的第一项要件。

IV. 结论

记录中的文件未证明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，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格，进一步分析其在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格将无实际意义。

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关于申请人符合该法第203(b)(2)条分类资格或其在Dhanasar框架第二和第三项要件下资格的证据或论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对结果无需其裁决的问题作出认定 ”）；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）。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架第一项要件内的国家重要性要求，我们认定其未证明其符合国家利益豁免资格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。

命令：上诉被驳回。