AUG102023_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：26986228 日期：2023年8月10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（国家利益豁免）

申请人是一名注册护理助理，寻求以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。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附带的职位邀请要求给予国家利益豁免。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准对所需职位邀请要求（并因此对劳工证）的豁免。

内布拉斯加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。

I. 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士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

高级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)。

“专业”定义为本法第101(a)(32)条所列的职业，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得“符合国家利益”的职位邀请要求之酌情豁免。同上。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，USCIS 可酌情2批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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，豁免职位邀请要求将有利于美国。3

II. 持有高级学位的专业人士

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。记录证明申请人持有符合 8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的高于学士学位的外国同等学位。

然而，申请人未能证明其职业属于要求以学士学位或外国同等学位为进入该职业最低要求的专业。尽管申请人打算最终继续深造以成为注册护士，但记录显示她目前是一名注册护理助理。记录中未包含证据证明注册护理助理这一职业至少要求美国学士学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。此外，申请人在附函和商业计划中表示，她打算在经营一家小型咨询企业的同时全职从事护理工作；然而，记录并未证明她作为一家提供护理协助在线咨询服务的公司的首席执行官，其职位要求以美国学士学位或外国同等学位为进入该职位的要求。同上。

基于上述分析，记录未能证明申请人符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格。因此，本办公室将撤回审理主任对此问题的认定。

III. 国家利益豁免

申请人打算在美国继续从事护理领域的工作，同时经营一家提供与护理相关的咨询服务和课程的小型企业。申请人最初对其拟议事业作了如下描述：

1 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。本法第101(a)(32)条。
2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

3 关于这三项条件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

我寻求在美国的教育和医疗保健领域作为独立企业主就业。凭借我作为教师和医疗保健工作者的独特背景，我还想追求作为公共卫生信息领域生活教练的职业。我真的很想为医学领域带来更大的兴趣，特别是为那些想进入护理领域的人提供的机会……我认为需要做工作来改善公众与医疗专业人员的关系。我相信这种关系可以通过有效利用Facebook、Instagram和YouTube等社交网络，以及通过公开演讲和咨询工作来改善……我知道我可以带来真正的改变，帮助为那些对护理职业感兴趣的人创造机会，并帮助为全国各地的医院、紧急护理中心和医生诊所的患者提供护理。我已经开发了促进这项咨询工作的必要方法，这将使我能够通过优化社交媒体以及我作为教育者的公开演讲和教学技能，以及我作为护理专业人员所获得的视角，创建一家小型企业。我相信我能够追求这一商业 venture，同时全职担任注册护理助理。

审理主任的决定讨论了申请人为何不符合 Dhanasar 框架第二或第三项条件。在上诉中，申请人重申了其拟议事业的重要性及其经营公司的资格。

A. 实质价值与国家重要性

第一项条件，即实质价值和国家重要性，侧重于个人提议开展的具体事业。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瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任的决定未对第一项条件下提交的证据进行分析。该决定列出了提交的证据，并称申请人“ 确立了拟议事业的实质价值和国家重要性 ”。相反，在分析第三项条件时，审理主任与此前的陈述相矛盾，声称申请人“ 未能确立拟议事业具有 Dhanasar 框架第一项条件所要求的国家重要性…… ”。由于审理主任关于第一项条件的认定不明确，且本办公室将在下文对第二项条件作出确定性认定，本办公室将保留此问题。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

第二项条件将焦点从拟议事业转移到个人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；

未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。同上，第890页。

在讨论申请人在第二项条件下的资格时，审理主任指出申请人未充分阐明拟议事业，因此USCIS无法准确认定申请人处于有利地位以推进该事业。虽然该决定未包含对申请人在第一项条件下资格的进一步分析，但本办公室同意拟议事业范围广泛且目标总体模糊，使对申请人推进该事业能力的任何评估变得复杂。记录中包含一份商业计划，申请人在其中就其公司提供了以下内容：

[申请人]的商业目标是通提供高质量的医疗培训来提升美国医疗服务的整体标准。为此，申请人将经营一家在护理和医疗口译领域提供医疗咨询课程的企业……公司将特别注意聘用由经验丰富的教育工作者、医疗口译员和认证护理助理组成的高质量专业员工……[公司]的员工将对学生进行测试，评估其知识并跟踪其进步。[公司]将对认证护理助理课程收费600美元，对医疗口译课程收费750美元。

目前不清楚申请人或她雇用的任何人在公司自身设定的标准之外，还须符合何种认证或其他培训标准，也不清楚学生将接受何种培训从而足以支持所收取的费用；商业计划未包含课程描述或课程设置，也未提供其他提供类似服务的公司或机构开设的可比课程或认证项目的示例。申请人称她“将为员工提供公司内部培训，并确保他们为公司学生提供高效、全面的课程”。鉴于申请人在护理方面经验有限，且其自称在社会学和教学方面的教育及工作经历，目前不清楚她将向她计划聘用的“由经验丰富的教育工作者、医疗口译员和认证护理助理组成的高质量专业员工”传授何种独特或实质性的知识。同样重要的是，商业计划未说明公司课程是否将成为加利福尼亚州卫生部批准的培训项目的一部分，而该州对护理助理认证有此要求。4 申请人的商业计划还提供以下内容：

[公司]总部将位于加利福尼亚州……[公司]将提供负担得起的在线咨询和课程，主要侧重于认证护理助理（CNA）和医疗口译员课程。公司将面向学生群体提供在线理论课程和机构内实践培训……

4 见 Certification Training and Competency Evaluation Program, California Code of Regulations, Title 22 § 71835；另见 Training Programs in Skilled Nursing and Intermediate Care Facilities, Health and Safety Code, Division 2, Chapter 2, Article 9 § 1337。

我们注意到，公司总部的地址也是申请人在案记录中的邮寄地址。对公开来源的检索表明，这是一个住宅地址，且不清楚“机构内”一词可能指代何处或哪些地点。申请人的商业计划未证明她将在一个配备齐全的场所运营，以使她或其他讲师能够对人数不确定的学生群体开展性质模糊的现场培训。

审理主任指出了为证明申请人有能力推进其事业而提交的若干证据项目，这些证据并不支持其资格。审理主任认定，表示有意参加申请人培训的意向书似乎属于个人性质，而非来自了解申请人资质的专业方。因此，审理主任认定，这些信件不具有足以证明申请人处于有利地位以推进其拟议事业的证据分量。例如，其中一封信写道：

我最近永久移居美国，并有意在医学领域寻找工作。要在医学领域工作，你需要了解最低限度的医学术语……我有意购买[申请人]公司的课程，并期待其开发和推向市场。我一定会从这家公司购买，因为我知道一些开发者在美国医院有经验。

这封信未说明作者如何认识申请人或了解申请人的资历，除了“一些开发者”在美国医院有经验这一事实之外。它未表明作者了解申请人将提供的服务，也未提供关于潜在客户关系的任何细节，除了作者“有意购买课程”之外。第二封信的作者称她是俄罗斯的一名教师，是申请人的前同事，且申请人“曾是一名成功的教师”。关于申请人的拟议事业，该作者仅称她有学生对提高医学英语感兴趣，且“我们将乐于成为她……公司的客户”。第三封信称作者是一名护士助理，并表示有意担任申请人公司的讲师和顾问；该信未说明作者如何认识申请人，也未表示了解她将为公司工作所承担的具体角色和职责。这些信件均未附有作者的资历材料以证明其与申请人的关系或其护理领域知识。这些信件仅表明少数潜在客户和一名潜在雇员对申请人业务有限度的兴趣；它们并未证明申请人处于有利地位以推进其在护理和医疗口译领域提供医疗培训的拟议事业。

审理主任还指出，商业计划中提到申请人向一个投资集团提交了申请，案卷中有一封来自初创加速器的确认函；审理主任指出，申请人“未提交任何回复证据以表明融资已获批准”。审理主任认定，由于案卷中未包含来自任何公司或其他投资者的任何可行的财务支持计划，且没有证据表明存在支持申请人事业的初始资本，申请人未能证明她处于有利地位以推进其拟议事业。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，其中她根据案卷记录的认证和工作经历重申其资历。尽管申请人“恭敬地主张……驳回此I-140表格申请的决定有误”，但她未具体说明审理主任如何出错或决定中哪些因素有误。5 审理主任的决定质疑申请人的教育和经历如何最能使其处于有利地位以作为企业家推进其事业，我们注意到，尽管有强调申请人“职业组合和管理经验”的笼统表述，案卷证据并未证明具备合理预期的、创办一家预计运营第一年利润超过36,000美元的企业所需的个人资历。事实上，商业计划的很大篇幅讨论了申请人“为美国护理学校行业减负”事业的宏大愿景，以及医疗行业内的挑战和预测；然而，申请人就其自身公司预期收益和预测所提供的数字似乎并非来自任何客观来源。重要的是，案卷中任何时候申请人都未解释她将如何在担任公司首席执行官经营业务的同时维持其作为护理助理的全职工作。除了拟议事业的模糊性之外，关于申请人将如何推进其提案缺乏细节，这提供了不完整的情况，无法据此根据第二项要件评估其资历。基于案卷证据和上述分析，申请人未能证明她根据Dhanasar框架第二项要件处于有利地位以推进其事业。

案卷未证明申请人符合拥有高级学位的专业人士类别，案卷也未证明申请人如Dhanasar先例决定第二项要件所要求的那样处于有利地位以推进拟议事业。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。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关于Dhanasar框架下资格的其余论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另见 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）。

III. 结论

申请人未能证明其符合EB-2类别的资格。申请人也未满足Dhanasar分析框架所要求的第二项要件。我们认定，申请人未能证明其有资格或 otherwise 应获得国家利益豁免。申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。

5 上诉必须具体指出不利决定中的任何错误法律结论或事实陈述。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。