# AUG152024_06B5203 · 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：33243511 日期：2024年8月15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，拟经营一家初创公司以便利老年人获取医疗保健相关信息，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附职位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)。

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EB-2移民分类及职位邀请要求的国家利益豁免资格。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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。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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)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渐进工作经验，等同于硕士学位。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇专业水平的专长程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人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证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 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，以决定证据整体是否表明其被认可具有所需专长程度，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立基础EB-2分类资格，其随后必须证明其值得以“ 国家利益 ”为由自由裁量豁免职位邀请要求。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授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将惠及美国。

同上。

二、分析

A. 持有高级学位的专业人士

为表明申请人持有符合资格的高级学位，申请必须附有“ [a]官方学术记录，显示该外籍人士拥有美国高级学位或外国同等学位。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“ [a]官方学术记录，显示该外籍人士拥有美国学士学位或外国同等学位，以及现任或前任雇主信函形式的证据，显示该外籍人士在该专业领域拥有至少五年学士后渐进工作经验。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

尽管申请人最初声称其是持有高级学位的专业人士，审理主任未处理其申请的这一部分。经审查，证据不足以显示申请人持有高级学位。她声称其在巴西获得的护理文凭等同于美国学士学位，且自获得护理学位以来，除五年以上护理领域学士后渐进工作经验外，还获得了额外教育。申请人提交了其来自巴西_____的文凭副本4、显示其修读八个学期护理学位课程的成績单，以及其获得的额外研究生专业证书的证据。

2 USCIS此前已确认这一两步审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。6 USCIS政策手册F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，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 记录中的其他证据将该机构称为

她还提供了由私人学位评估员出具的学术证书评估报告（学术评估），意见认为申请人的教育“在功能上等同于美国护理学理学学士和护理学理学硕士/公共卫生硕士学位”。具体而言，学术评估指出申请人的护理学位等同于美国护理学理学学士，其进一步学习获得的专业证书等同于美国护理学理学硕士/公共卫生硕士。申请人还主张其拥有五年以上学士后工作经验。

无论其在获得护理文凭后的教育或经验如何，证据不足以显示申请人具有等同于美国学士学位的学历。记录表明申请人于1996年至1999年间就读于_____，但其提交的学术评估指出该机构直到1999年才“转型为大学中心”。关于该机构历史的公开信息还显示，巴西教育部于1999年9月授权其作为大学运营，其提交的成绩单信头表明其依据1999年颁布的法令运营。记录中不包含该大学在1999年之前获得认证的证据。就EB-2分类而言，学院或大学必须在个人就读该机构时已获得相关权威机构的认证。虽然8 C.F.R. § 204.5的条例未明确规定学位必须来自经认证的学院或大学，但该要求隐含于条例中。该要求确保学院或大学经可信机构评估，通过适用反映健全教育项目质量的具体标准和程序，具备基本质量水平。因此，本办公室不会认可来自未认证教育机构的学位用于满足EB-2分类的教育要求。根据其提供的信息，申请人于1996年至1999年就读于该机构，显然在该大学获得认证之前。她未提交充分证据证明其护理学位等同于美国学士学位，因此她无法证明其持有高级学位。

B. 特殊能力

审理主任认定申请人满足特殊能力个人分类的两项监管标准。尽管申请人在其上诉的某些部分及对审理主任补件通知（RFE）的回复中声称其并未主张为特殊能力个人，但其律师在支持其申请的函件中确实声明其既是持有高级学位的专业人士又是具有特殊能力的个人。然而，随后的论证和证据集中于其是否持有高级学位。在上诉中，申请人指出，尽管审理主任表示申请人寻求将自己归类为特殊能力个人，“事实并非如此，因为[其]高级学位已得到证明……”然而，她在上诉中还表示其“特殊能力（三项标准）已得到证明……”并似乎主张其满足有关拥有学位、文凭或证书；十年全职工作经验；执业执照；以及领域内成就和重大贡献认可的标准。5 记录未明确表明是否

5 申请人还在上诉中指出，审理主任在补件通知（RFE）中错误地称申请人是言语治疗师。我们承认这一错误，但该错误是无害的，因为审理主任在最终决定中未重复该错误，且记录表明审理主任已正确评估申请人作为护士的经验及其在医疗保健领域的拟议事业。

申请人声称自己有资格作为特殊能力人士，但由于审理主任部分基于认定其不符合该要求而作出拒绝，我们将对此予以处理。经重新审查（de novo review），证据不足以表明申请人至少满足特殊能力人士分类所需的三项监管标准。

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

审理主任认定，且我们同意，申请人满足该标准。申请人拥有巴西l I的护理文凭，以及反映护理专业进一步教育的证书和成绩单。

由现任或前任雇主出具的、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的信件形式的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

审理主任认定申请人不满足该标准。经重新审查，我们同意。申请人提交了其雇主在_____出具的信件，表明她于2002年至2004年在该处工作。尽管该信描述了申请人在医院的职责，但未具体说明其雇佣的起止日期，也未说明她是全职还是兼职工作。同样，她提交了其雇主在 出具的信件，仅表明她于2013年至2014年在该处工作，未提供具体的起止日期，也未说明她是全职还是兼职工作。即使这两封信确实包含必要细节，它们总共仅能证明约三年的雇佣，且她未提供其他雇主的信件以显示至少十年的全职经验。申请人提供了其巴西数字工作卡，其中列明了她的雇佣合同历史及日期和每份合同的职业名称，但未提供其职责描述，也未说明她是全职还是兼职工作。申请人提供的其他信件来自与她共事的前同事，特别是在
但那些信件不符合法规的明文要求，即须来自现任或前任雇主，且申请人未提供证据表明其现任或前任雇主的信件无法获得，从而法规允许我们接受其他证据。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。此外，申请人前同事的信件未包含关于其雇佣日期和全职或兼职工作安排的所需细节。申请人不满足该标准。

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

在补件通知中，审理主任称该标准已满足，因为申请人提交了地区牙科学委员会（Regional Council of Odontology）的证书以及“ 联邦和地区牙科学委员会牙科外科医生 ”的执照。这似乎有误，因为申请人的教育和工作经验是护理，而非牙科学或牙科外科，但审理主任和申请人均未提出该问题。然而，申请人确实提交了其会员卡，表明其在联邦护理委员会（Federal Counsel of Nursing）注册为护士。因此，经重新审查，她已提供执业护理专业的执照或认证，满足该标准。

由同行、政府实体或专业或商业组织出具的、证明对行业或领域作出成就和重大贡献而获得认可的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

申请人提交了在医疗保健环境中与其共事的同事和前雇主的支持信。这些信件普遍赞扬申请人的护理技能、专业精神及其对患者护理的贡献，但未解释申请人的工作如何因对行业或领域的成就和重大贡献而获得认可。在上诉中，申请人笼统地主张她“ 提交了大量文件 ”表明她因“ 对同行、政府实体以及专业和商业组织 ”的成就和贡献而获得认可，但未提供进一步解释，因为她声称她已满足其他三项标准。如前所述，尽管推荐信讨论了申请人作为雇员的价值及其在各种医疗保健环境中作为护士的成功，但它们未提供她因对领域的成就和重大贡献而获得认可的信息。申请人不满足该标准。

基于上述理由，证据不能证明申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中至少三项标准，并达到特殊能力分类所需的专业水平。

C. 国家利益豁免

剩余问题是申请人是否已证明豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）符合国家利益。如前所述，为符合国家利益豁免资格，申请人必须首先表明她有资格根据《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条作为高级学位专业人士或特殊能力人士获得分类。申请人未表明她是高级学位专业人士，或她已满足监管标准并达到特殊能力分类所需的专业水平。因此，申请人未确立 underlying EB-2 移民分类的资格。然而，即使她已作出此类表明，她仍未确立豁免与该分类相关的工作邀请要求的国家利益豁免符合国家利益。

申请人拥有巴西大学的护理学位，以及若干护理专业的毕业后证书。她曾在医疗保健环境中担任护士。其拟议事业是拥有、运营并担任一家初创公司的首席执行官，该公司“ 旨在开发健康教育解决方案，促进获取优质信息并整合知识，能够以低成本改善老年人维持健康的体验。 ”支持其申请的书面论证意见解释称，她打算专注于“ 向美国各诊所提供医疗保健咨询服务，以改善其工作流程、方法、患者护理策略等。 ”然而，其商业计划称她将“ 通过课程、研讨会和讲习班减少老年人的依赖，激发对健康、福祉、生活质量的追求，以及理论/实践培训，使老年人能够重获自主权。 ”她表示将提供的服务包括网络研讨会、“ 外部研讨会 ”、在线课程和游戏、“ 面对面课程 ”以及针对“ 老年人及其

家人”的个人咨询，但在其商业计划中未讨论向医疗诊所提供咨询的意图。书面论证意见与商业计划在这一点上的差异在记录中未予澄清。申请人主张，她教育老年人医疗保健知识的努力将预防疾病、减少公共医疗支出并提高老年人的独立性。她描述了在佛罗里达州开始运营的计划，服务该州多达百分之七十的老年人口，即约三百万人。她表示将在第三年后将业务扩展至邻近州，并最终“通过巡回研讨会”和在线讲习班为每个州的客户提供服务，涵盖“健康、疾病预防、自我护理和老年人独立性等主题……”。她打算在其业务第五年末使佛罗里达州2.3%的老年人口成为其公司的客户。

关于国家利益豁免，第一项要件涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的價值可在商业、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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Id. at 889。

关于实质价值，事业的價值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定申请人已确立拟议事业的实质价值，但未确立国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或专业的重要性；相反，我们关注“外籍人士拟从事的特定事业”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人讨论了美国的老龄化人口，并指出“65岁及以上成年人数量不断增加，推动了对长期护理服务的需求……”。她指出了贫困与医疗保健成本、医疗保健高额公共支出之间的联系，以及老年人和其他边缘化人群在获得优质医疗保健和信息方面面临的困难。作为支持证据，她提供了以下材料：关于美国因人口老龄化而导致的行业增长和对老年人服务需求上升的文章；美国医疗总支出数据；人口预测数据；关于因65岁及以上人口增长而导致医疗保健成本上升的信息；临床预防服务在管理老年人医疗保健以提高其生活质量和减少美国医疗保健支出方面重要性的资料；以及关于美国护理劳动力的文章。然而，老年人医疗保健是否重要并非本案的问题所在，而更多涉及拟议事业的实质价值。相反，申请人必须证明其在佛罗里达州为老年人提供课程和研讨会的具体拟议事业具有国家重要性。

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。”Id. 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效应的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。

申请人还主张，其拟议事业可以通过为老年人提供替代医疗保健解决方案来帮助缓解美国的护理短缺问题。然而，职业或职业技能的短缺并不使她的拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人短缺问题由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

此外，申请人强调其知识、教育和经验，并声称她将积极影响其工作环境。然而，申请人的知识、技能和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上。 ”Id. at 890. 本案的问题是，她拟议从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

作为额外的支持证据，申请人提交了一位大学教授的专家意见书，该教授认为申请人最初的拟议事业具有国家重要性。该意见书讨论了美国的老龄化人口以及支持该人口所需的护理服务和医疗保健支出，并指出申请人将通过“ 通过课程、研讨会和讲习班促进健康、福祉和生活质量来减少老年人依赖 ”而产生国家影响。然而，该意见书并未解释申请人在佛罗里达州为老年人举办讲习班的计划将如何对我国产生更广泛的影响。在此，该意见书重复了上文所述的关于各种主题和科目重要性的相同论点，而未显示在申请人特定拟议事业领域中的更广泛影响。该专家意见书还讨论了申请人计划在五年内雇用21人的计划，但未显示可归因于申请人特定服务或公司的预计美国经济影响。在此，记录未显示因其特定服务或业务而对美国区域或国家经济产生的任何利益会达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。Id. at 890.

然而，该意见书并未解释申请人的特定服务将如何对我国产生更广泛的影响。该意见书还强调了申请人“ 在医疗行业令人印象深刻的22年从业经历 ”及其护理专业知识。但申请人的知识、技能和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上。 ”Id. at 890. 本案的问题是，她拟议从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下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，我们审视记录工作“ 潜在预期影响 ”的证据。Id. at 889. 在此，申请人未证明其服务将如何在很大程度上影响该领域并达到国家重要性水平。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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893. 记录未通过支持性文件显示其事业如何充分超越其预期客户或雇员，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域或美国经济。

尽管她为拟议公司提供了商业计划书，但申请人未提交足够的支持证据来佐证其中的主张和数字。此外，申请人未

证明其商业计划书中声称的收入和就业预测，即使可信或合理，如何具有雇用美国工人的显著潜力或以其他方式为我国提供重大积极经济效应。尽管商业计划书预测第一年总收入为$220,268，到第五年增长至$1,936,632，但申请人未确立该数据的重要性，以显示对区域或国家经济的利益会达到Dhanasar所设想的“重大积极经济效应”水平。Id. at 890. 同样，尽管商业计划书声称第一年总就业人数为四人，第五年为21人，但申请人未证明这些数字的相关性，也未显示此类未来人员配置水平将在佛罗里达州或更广泛的美国经济中提供与国家重要性相称水平的重大经济利益。例如，申请人未确立此类就业数字将利用该地区大量劳动力人口，或将在区域或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。基于所有这些原因，记录未显示，除了向其预期客户和雇员提供的有限利益之外，申请人的拟议事业具有上升至国家重要性水平的更广泛影响，或它将提供重大积极经济效应。

由于记录中的文件未确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析申请人在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格，以及审查申请人 underlying 移民类别的资格，将无实际意义。See 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“纯粹咨询性认定”）；see also Matter of L-A-C, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人未能另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未证明其符合EB-2类别中持有高等学位的专业人士或特殊能力个人的资格。此外，由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未证明其作为自由裁量事项符合国家利益豁免的资格。上诉被驳回。

裁定：上诉被驳回。