JUN202024_05B5203 · 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

案由：30867408 日期：2024年6月20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）

申请人是一名护士，寻求作为持有高等学位的专业人士获得分类。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对该EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见该法第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）可以授予此项对所需工作邀请因而对劳工证的自由裁量豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了表格 I-140，外籍工人移民申请（NIW申请），认定虽然申请人已证明其作为持有高等学位的专业人士符合EB-2分类的资格，但她未能证明其符合所请求的国家利益豁免的资格，因为她未能充分处于推进其拟议事业的有力地位。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有以优势证据证明资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题重新审理。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审理，本办公室将驳回上诉。

I. 法律

要符合国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合该法第203(b)(2)(A)条项下基础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人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其“ 符合国家利益 ”而应获得对工作邀请要求的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“ 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）可以作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于推进其拟议事业的有力地位；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

II. 高等学位

据申请人称，她符合作为持有高等学位的专业人士获得EB-2签证分类的资格要求。在下级记录中，她主张她拥有相当于美国护理学理学学士学位的外国学位，以及在不同医疗机构工作的八年重要的学士后经验。审理主任同意，认定申请人已证明她拥有美国学士学位以及8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所要求的至少五年该专业领域内逐步发展的学士后经验。本办公室撤回审理主任关于申请人是高等学位专业人士的认定。

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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上五年该专业领域内逐步发展的经验，等同于硕士学位。同上。

申请人提供了其文凭，证明她于2015年12月在巴西获得护理学位，名称为“ bacharela em enfermagem ”，并提供了其成绩单，显示她完成了四年全日制课程和六个月实习以获得该学位。她还提供了一份证书，证明她于2016年注册了一项lato sensus研究生课程。在随其NIW申请提交的说明信中，申请人解释她完成了课程要求，但因搬迁至美国而无法完成最终项目，未获颁发文凭。根据记录，她注册该lato sensus课程六个月。

来自美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）全球教育电子数据库（EDGE）的信息显示：[2]

3年制T í tulo de Bacharel/Grau de Bacharel代表所达到的教育水平相当于美国的3年大学学习。学分可按

[1] 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本质上属于自由裁量）。

[2] EDGE是一个非营利性自愿协会，在40多个国家拥有超过11,000名专业人士。见AACRAO, Who We Are, https://www.aacrao.org/who-we-are。本办公室认为EDGE是关于外国学历等效性的可靠信息来源。见Confluence Intern., Inc. v. Holder, Civil No. 08-2665 (DSD-JJG), 2009 WL 825793 (D. Minn. Mar. 27, 2009); Tisco Group, Inc. v. Napolitano, No. 09-cv-10072, 2010 WL 3464314 (E.D. Mich. Aug. 30, 2010); Sunshine Rehab Services, Inc. No. 09-13605, 2010 WL 3325442 (E.D. Mich. Aug. 20, 2010)。另见Viraj, LLC v. Holder, No. 2:12-CV-00127-RWS, 2013 WL 1943431 (N.D. Ga. May 18, 2013)。

逐门课程的基础授予。4年或5年制T í tulo de Bacharel/Grau de Bacharel代表所达到的教育水平相当于美国的学士学位。 [3]

EDGE还表明：

专业发展和专业化项目被视为lato sensus（广义研究生水平项目），遵循独立立法。此类项目导向专业证书，而非研究生学位。它们要求1至2年或1至3年的学习。 [4]

基于上述，申请人已证明她持有相当于学士学位的外国学位，但并非高于学士学位的学位。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（界定高等学位）。

然而，申请人未能证明她拥有至少五年护理领域逐步发展的学士后经验。同上。在2022年11月的信中，申请人的前主管解释申请人于2014年2月至2015年2月期间兼职担任其雇主（一家大型医疗运营商）的护理实习生。该主管补充说，申请人后来于2016年4月至2017年7月被聘为数据收集分析师，并提供了申请人职责的描述。在2022年8月的另一封信中，申请人前雇主的人事行政人员确认了申请人的受雇日期、职称以及她是全职员工。申请人陈述且记录支持，她在离开巴西的雇主后，于2017年8月持学生签证来到美国，并从伊利诺伊州_____获得工商管理副学士学位。申请人获得在美国工作的授权，并于2022年8月在伊利诺伊州_____一家儿童医院开始担任临床数据库协调员。她于2023年2月提交了NIW申请。

根据记录，申请人于2015年12月获得护理学位，并于2016年4月开始工作，在2017年8月离开前往美国之前累积了一年工作经验。她随后于2022年8月再次开始工作，在2023年2月提交NIW申请之前又累积了六个月经验。申请人获得护理学位后的总工作经验未达到所要求的五年以上逐步发展的学士后经验。

在审理主任面前的记录中，申请人还主张她符合作为具有特殊能力的人士获得EB-2分类的资格。然而，审理主任未分析此问题，且本办公室在下文认定，申请人不符合“ 符合国家利益 ”而获得对工作邀请要求的自由裁量豁免的资格，此点对本次上诉具有决定性。因此，本办公室保留申请人是否为具有特殊能力的外国人的问题。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对其决定

[3] AACRAO, T í tulo de Bacharel/Grau de Bacharel (Title of Bachelor), https://www.aacrao.org/edge/country/credentials/credential/brazil/titulo-de-bacharel-grau-de-bacharel-(title-of-bachelor)（最后访问于2024年6月7日，并纳入记录）。

[4] AACRAO, Brazil, https://www.aacrao.org/edge/country/brazil（最后访问于2024年6月7日，并纳入记录）。

对其所达结果不必要的问作出认定 ”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 国家利益豁免

A. 实质价值和国家重要性

审理主任认定，申请人已证明其拟从事的事业具有实质价值和国家重要性，符合Dhanasar第一项要件关于证明国家利益豁免资格的要求。但是，我们撤销审理主任关于申请人事业具有国家重要性的认定。

申请人在底层记录中提交了一份商业计划，标题为个人计划，其中说明其拟从事的事业是向美国患者提供最佳护理实践，并通过填补护理市场现有缺口来增强美国经济。申请人在其个人计划中说明，其事业具有国家重要性，因为美国医疗保健行业在全国各地正经历巨大的劳动力短缺。她指出，护士影响各种医疗保健环境中的护理质量，配备适当的护理人员可在患者护理方面实现临床和经济改善。她在个人计划中描述了护士如何促进美国公民的健康，并如何在经济和社会两方面成为医疗保健系统的重要组成部分，以及美国熟练劳动力如何存在缺口。她提交了讨论例如医疗保健工作者需求、美国和全球护士短缺、医疗保健工作者职业倦怠、护理学校入学率下降和大学入学率下降的文章。她说明她将提供优质的患者护理服务，并为患者提供改善其生活的资源。

在底层记录中，申请人说明她将利用其广泛的行业相关经验和知识提供广泛的护理、审计和健康数据分析服务，从而为改善患者获得的护理质量作出贡献并增强护理服务。申请人称，数据分析的重要性日益增长，并在Covid-19大流行期间被用于管理全球健康和改善治疗。她说明，护理审计是利用既定标准审查患者记录以识别、检查、核实护理实施情况，是质量保证的基本工具。申请人主张，由于她在审计和分析医疗数据方面拥有丰富经验，她将为医院、健康保险公司和提供医疗保健的企业作出贡献。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。由于记录反映拟从事的事业属于上述一个或多个领域，申请人已证明其事业具有实质价值。

在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻求拟从事事业的 “ 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

领域内具有国家甚至全球影响。”Id. 虽然我们认识到，先前存在的护士短缺使申请人的护理工作需求很高，但职业或职业技能的短缺并不会使申请人的拟从事事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序以及将专业护士指定为Schedule A职业直接处理。See generally 6 USCIS Policy Manual E.7(A), https://www.uscis.gov/policy-manual（作为指导提供Schedule A指定申请的背景）。我们也认可申请人关于护士促进美国公民健康并在经济和社会两方面成为医疗保健系统重要组成部分的陈述。但是，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“外国人拟从事的具体事业”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人未详细说明其拟从事的提供患者护理、审计和健康数据分析的护士工作将如何对护理领域产生更广泛影响，将如何在全国层面“为改善患者获得的护理质量作出贡献”，或其“护理、审计和健康数据分析服务”将如何具体促进增强护理服务从而更广泛地影响美国医疗保健领域。See id. at 893（认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为其不会更广泛地影响其领域）。因此，申请人未证明其拟从事事业的影响将延伸至更广泛的护理领域或医疗保健行业，以确立其事业的国家重要性。

B. 处于有利于推进拟从事事业的良好位置

在底层记录中，申请人称自己在医疗审计、护理和健康数据分析领域经验丰富。她主张自己精通数据质量管理系统、审计软件和健康编码标准。她强调自己的教育背景，指出她在巴西获得的四年制护理学位、在美国获得的工商管理副学士学位，以及她在巴西参加的一门lato sensus课程。她说明自己已接近满足成为美国注册护士的标准。她还描述了她在攻读护理学位期间进行的研究以及参加的学术活动和实习。在回应审理主任的证据要求时，申请人再次说明她曾为巴西一家知名医疗保健提供商和健康计划运营者工作，先作为实习生，后于2016-2017年担任护士分析师。她还再次指出，她目前在一家知名儿童医院担任临床数据库协调员，该工作始于2022年8月。她描述了其职责，并指出同事提交的证明其专业能力的推荐信。其现任主管的信描述了其技能、数据库和临床知识以及其现任角色。申请人护理实习期间主管的另一封信将申请人描述为敬业、模范、负责，说明了他们共同从事的工作，并描述了她在攻读护理学位期间的学业表现。其余推荐信来自申请人的同事，描述了申请人履行的职责，并认为其技能和背景将最有利于美国政府。

在拒绝NIW申请的决定中，审理主任列出了申请人提交的证据，包括上文讨论的证据，我们在此以引用方式并入。在考虑相关证据后，审理主任认定申请人未证明她

处于有利于推进其拟从事事业的良好位置。根据审理主任的说法，记录未证明申请人在该领域因重大贡献而获得认可、其工作影响了其从事领域、她在该事业或类似事业中具有领导性、关键性或不可或缺的角色，或其专业知识被认可为显著高于该领域其他人。审理主任说明，申请人经请求提交的推荐信概述了其技能，但未涉及她的成就或对行业的重大贡献，其证书和培训文件同样未证明申请人对行业的贡献，而是记录了她作为工作一部分完成的培训。

基于重新审查，我们将采纳并维持审理主任关于申请人未证明其处于有利于推进拟从事事业的良好位置的决定。See Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994); see also Prado-Gonzalez v. INS, 75 F.3d 631, 632 (11th Cir. 1996)（加入“ 所有已审议该问题的上诉法院 ”，认定上诉机构可基于下级法院所述理由维持其决定）；Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并维持下级决定的实践已被“ 所有直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受 ”）。下文我们对申请人的上诉主张进行个别考虑。

Dhanasar第二项要件将重点从拟从事事业转向个人。为确定其是否处于有利于推进拟从事事业的良好位置，我们考虑的因素包括但不限于：申请人在相关或类似努力中的教育、技能、知识和成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id. at 890; see generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)（作为指导说明可证明某人处于有利于推进拟从事事业的良好位置的因素）。

在上诉中，申请人将下级记录中的证据加以分类，以努力证明与Dhanasar第二项要件相关的因素，并主张审理主任因错误适用USCIS政策手册所提供的指引而犯错。申请人主张其学位、成就和推荐信证明其教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录。审理主任的决定论述了为何申请人的学位、推荐信和证书未能确立其处于有利地位以推进其事业，而申请人并未具体指明审理主任在适用USCIS政策方面如何犯错。此外，仅仅拥有教育、技能和/或知识并不能使申请人处于推进其拟议事业的地位。这只是众多因素之一，这些因素被一并评估以确定申请人在推进拟议事业方面处于何种有利地位。申请人还主张其在下级提交的已发表科学文章也证明其成功记录。然而，她未提供证明其文章在行业内的重要性和影响力的文件，例如证明其具有较强引用历史的证据。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(1)（作为指引，提供已发表文章可证明个人处于有利地位以推进其事业的示例）。

申请人再次主张其个人计划是其过去和未来与其事业相关活动的示范计划的证据。然而，该个人计划并未详细说明申请人本人如何影响了该行业，或她打算如何推进其拟议事业。相反，它更笼统地讨论了其事业，并概述了记录中的证据，即它讨论了其

专业和学术背景、她发表的文章、她所属的协会、对护士的需求、护士审计对患者护理实践的重要性，以及护士如何为美国公民的健康做出贡献并且对医疗保健系统至关重要。然而，如前所述，申请人未指明审理主任决定中任何具体错误，即记录中的证据以及个人计划中引用的证据不足以确立其处于有利地位以推进其事业。

申请人主张其工作邀请（其中一份她已接受）证明其朝着实现其事业取得的进展。然而，她未描述其现任职位或另一份工作邀请的职责如何与其拟议事业相关，仅将其列为证明其满足该因素的示例。5 申请人还主张其工作邀请证明潜在客户、用户、投资者或其他相关实体对其拟议事业的兴趣或支持，但同样，她未提供任何解释或细节说明招聘机构的邀请或其当前就业如何与其拟议事业的投资相关。

此外，在上诉中，申请人提供了关于其曾工作的巴西医疗保健提供者的额外信息，解释称在该公司工作使她积累了分析和收集健康数据的经验和知识。她强调了其作为临床数据库协调员的当前职责以进一步证明其经验，并附上其当前雇主的信函（该雇主曾为其申请H-1B非移民身份）及其H-1B身份的批准通知。她指出其现已获得伊利诺伊州注册护士执业执照。由于申请人必须在提交申请时确立资格，与其护理学位和H-1B申请获批相关的新证据（两者均在本申请于2023年2月提交后获得）不能予以考虑。8 C.F.R. § 103.2(b)(12); Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。此外，申请人未解释在上诉中提供的这一额外信息如何克服审理主任的认定，即申请人未确立其在该领域因重大贡献而获得认可、其工作影响了其事业领域、其在该事业或类似事业中具有领导性、关键性或不可或缺的角色，或其专业知识被认可为显著高于该领域其他人。

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其在Dhanasar框架第三项要件下资格的其余论点。INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25; Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

IV. 结论

申请人未确立其有资格作为拥有高级学位的专业人士成员获得基础EB-2分类。此外，她未确立其作为酌情事项值得获得附属于该分类的工作邀请要求的国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

5 我们注意到申请人的另一份工作邀请来自一家想要更多了解申请人的招聘机构，该机构或申请人均未提供额外信息说明该公司为何联系她、他们希望她履行何种职责，以及他们的职位将如何推进申请人的事业。