JUN272023_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：26383222 日期：2023年6月27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）

申请人是一名护士和护理人员，寻求以拥有高级学位的专业人士身份或特殊能力个人身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类。移民和国籍法（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求进行国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益时授予此项对所需工作邀请及因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了申请，认定记录未能证明申请人有资格获得或在自由裁量上理应获得国家利益豁免。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。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将撤回审理主任的决定，并将此事发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

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 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个人。该法第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。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。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。同上。

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。该法第101(a)(32)条。

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)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。2 然而，满足至少三项标准本身并不确立此分类的资格。3 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显示其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇专业水平的专长程度。4

一旦申请人证明其有资格作为拥有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人，其随后必须确立“ 符合国家利益 ”而获得对工作邀请要求自由裁量豁免的资格。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依据。Dhanasar 指出，USCIS 可以作为自由裁量事项5授予国家利益豁免，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，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人拟在美国担任家庭医疗护理护士。她于1988年在乌兹别克斯坦的I 获得护理专业文凭，并曾担任 I学院护士和家庭健康护理助理。审理主任认定申请人已确立其作为拥有高级学位的专业人士的资格，但她未能确立豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证将符合国家利益。

本办公室注意到，申请人在其申请中主张她有资格作为具有特殊能力的个人获得EB-2分类，并未主张作为拥有高级学位的专业人士的资格。基于以下讨论的理由，本办公室认定申请人未能确立其符合任一EB-2分类的资格。

A. 拥有高级学位的专业人士

审理主任认定申请人符合拥有高级学位的专业人士分类资格，依据是她提交的文凭和学业成绩单显示她获得了

2 如果此类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资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
3 USCIS 此前已确认此两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。
4 见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，即先计算证据，然后，如果满足所需标准数量，则在最终实质审查的背景下予以考虑）；一般见 6 USCIS Policy Manual, 同上, at F.5(B)(2)。
5 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）。

美国学士学位的外国同等学历，以及前雇主出具的证明她拥有超过五年学士学位后该专业领域逐步提升经验的信件。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。然而，经审查记录，本办公室不同意。

文凭和学业成绩单并未表明申请人获得了美国学士学位的外国同等学历。文凭和学业成绩单显示申请人于1986年进入职业培训项目，并于1988年完成学业。申请人还提交了对其文凭的学历评估，其中指出：“ 该文凭在学术上等同于美国地区认证社区/初级学院的护理应用科学副学士学位。 ”申请人的学业记录和学历评估反映申请人完成了相当于两年高等教育的外国同等学历，而非获得美国学士学位的外国同等学历。

由于申请人未能确立其持有美国学士学位或外国同等学位，审理主任关于她有资格被归类为拥有高级学位的专业人士的认定被撤回。

B. 具有特殊能力的个人

由于审理主任认定申请人已确立其作为拥有高级学位的专业人士的资格，审理主任未评估其关于符合具有特殊能力个人资格的主张。

申请人主张其满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 下六项证据标准中的三项。基于以下提供的理由，本办公室认定申请人未满足作为具有特殊能力个人分类的初始证据要求。

显示该个人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业记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

如上所述，申请人提交了其在乌兹别克斯坦I I学院获得的护理专业文凭的副本和学业成绩单。基于这些文件，申请人已确立其满足该标准。

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

为满足该标准，申请人提交了其作为美国老龄化协会个人会员的会员资料打印件，以及表明其于2022年9月12日支付会员费的收据。其会员资料显示她自2022年9月12日起为美国老龄化协会个人会员，有效期至2023年9月11日。

然而，申请人未能证明在提交申请时是美国老龄化协会的会员。申请于2021年8月25日提交，早于申请人于2022年9月成为美国老龄化协会会员。USCIS 条例明确规定申请人必须在

提交申请时确立其寻求的福利的资格。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。6 此外，记录中未包含证明美国老龄化协会是专业协会的证据，而该标准要求如此。

申请人未能证明其在该标准下的专业协会会员资格。

由同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域内成就和重大贡献的认可证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

申请人表示，她基于其"教育背景、专业经验和卓越技能"对该领域作出贡献而符合该标准。为支持其主张，申请人提交了她的学历文凭和成绩单、培训课程结业证书，以及来自其患者和雇主的推荐信。

学业记录、培训证书和推荐信显示，申请人接受了护理和照护工作的培训。推荐信还证明申请人是一名称职、可靠且对患者关怀备至的护理人员和护士。尽管记录显示申请人接受过护士和照护人员的培训，且其雇主和患者重视她为患者提供的照护，但记录并未证明申请人已获得该标准所要求的、对行业或领域内成就和重大贡献的认可。

因此，申请人未能证明她符合该标准。

申请人未能确立她至少符合 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 至 (F) 中三项证据标准。由于申请人未满足初始证据要求，我们无需进行最终实质审查，以确定证据在整体上是否显示她被认可为在科学、艺术或商业领域具有显著高于通常水平的专业知识程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。尽管如此，我们告知，我们已对记录进行整体审查，并得出结论：该记录不支持认定申请人已确立作为特殊能力个人分类所需的认可。

C. 重大价值和国家重要性

Dhanasar 分析框架的第一项要件，即重大价值和国家重要性，聚焦于申请人拟从事的具体事业。审理主任的决定结论认为"第一项要件，即重大价值和国家重要性，已满足。"然而，该决定未充分解释此认定的依据。

在申请中，申请人表示她打算成为护理领域的企业家。审理主任向申请人发送了一份证据请求，要求她提供其事业的更多细节，以及证明其拟从事事业具有重大价值和国家重要性的证据。在回复中，申请人提交了一份商业计划书，其中称她"致力于提供

6 参见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)（认定申请人必须在提交申请时确立资格；移民申请不能在申请人依据一套新的事实变得符合资格后获得批准）。

高质量的护理服务给[美国]的患者。"该商业计划书还称，"她将能够为患者提供居家护理，并组织教学课程以传授知识。"

审理主任应分析证据，以确定记录是否充分证明该事业具有重大价值和国家重要性。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。7 在确定拟从事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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任应关注申请人将从事的活动，而非具体职业。一项事业若对某一领域或区域具有更广泛影响的重大潜力，通常可达到具有国家重要性的水平，以确立国家利益豁免的资格。8 审理主任应审查记录，以确定申请人是否已证明其拟从事事业在该领域具有更广泛影响的重大潜力。

如果审理主任得出结论认为申请人的文件不符合 Dhanasar 第一项要件的重大价值或国家重要性要求，该决定应讨论证据中的不足之处，并充分解释不符合资格的理由。

D. 处于有利于推进拟从事事业的良好位置

在第二项要件中，焦点转向申请人及其推进拟从事事业的定位，我们在作出此认定时考察若干因素。我们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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

对于 Dhanasar 的第二项要件，审理主任的结论认为，尽管记录显示申请人"在其事业领域获得了技能和经验"，但并未证明申请人处于有利于推进拟从事事业的良好位置。然而，该决定未充分解释此认定的依据。尽管该决定称申请人提交了推荐信和申请人的文凭，但未对该证据进行分析。此外，该决定未提及或表明其考虑了申请人提交的其他证据，包括专家意见评估及其培训证书。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地认定证据不足以证明申请人处于有利于推进拟从事事业的良好位置。申请人主张她"明确确立了推进拟从事事业的能力"，并描述了申请人的专业经验和客户证言。

审理人员必须充分解释驳回申请的理由，以便申请人有公平机会对该决定提出异议，并使我们有机会进行有意义的行政上诉审查。参见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)；另参见 Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定

7 一般参见 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(1)。
8 一般参见 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(1)。

决定必须充分解释驳回的理由，以便被申请人有有意义的机会在上诉中质疑该认定）。在此，审理主任的决定未充分处理随申请提交或为回应证据请求而提交的证据。审理主任应分析证据，以确定申请人是否处于有利于推进拟从事事业的良好位置。

因此，我们撤回审理主任关于申请人不符合 Dhanasar 框架第二项要件的认定。审理主任的任何新认定必须考虑为第二项要件提供的所有证据，包括申请人的学业记录、证书和培训、会员资格、专家意见信和推荐信。审理主任应分析记录的具体内容，以确定这些文件是否使其处于有利于推进拟从事事业的良好位置。如果审理主任得出结论认为申请人的文件不符合 Dhanasar 的第二项要件，该决定应讨论证据中的不足之处，并充分解释不符合资格的理由。

E. 确定豁免对美国利益的权衡因素

关于 Dhanasar 的第三项要件，审理主任陈述了法律及进行第三项要件权衡分析时的相关考量因素，并得出结论认为申请人"未能确立，在权衡之下，豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。"然而，审理主任未讨论在权衡这些考量因素时所衡量的证据，也未处理申请人就第三项要件提出的具体主张（如有）。若未对 Dhanasar 第三项要件所确定的因素进行适当评估，审理主任对该项要件的认定即为错误。如果审理主任得出结论认为申请人的文件不符合该项要件，该决定应处理申请人的主张和证据，并解释对每项权衡因素所赋予的相对决定权重。

III. 结论

因此，我们将申请发回重审给审理主任，以确定申请人是否已确立 EB-2 签证分类和国家利益豁免的资格，并作出新的决定。审理主任可要求提供其认为与新认定相关的任何额外证据。因此，我们对本案发回重审后的最终处理结果不发表意见。

命令：审理主任的决定被撤回。本案发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。