MAY132024_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

案卷编号：31033639 日期：2024年5月13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）

申请人是一名家庭健康护理助理，寻求就业第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，或者，作为替代，作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求进行国家利益豁免。参见该法第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。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，申请人未能证明她有资格获得作为高级学位专业人士的 underlying EB-2 分类，或者她符合国家利益中对工作邀请要求进行自由裁量豁免的条件。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)。我们对本事项中的问题重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

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在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。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，加上在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、医师、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。

一旦申请人证明其符合 underlying 分类的资格，申请人随后必须证明其符合“ 在国家利益中 ”对工作邀请要求进行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，但 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请框架。Dhanasar 指出，USCIS 可以作为自由裁量事项2 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议的事业既具有实质性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的事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

申请人提议在美国建立一家家庭护理咨询企业。

A. 持有高级学位的专业人士

审理主任认定，申请人未能证明其符合作为持有高级学位的专业人士的 underlying EB-2 分类资格。3 在决定中，审理主任解释说，申请人未表明其外国学位属于其预期的家庭老年护理专业。审理主任还指出，申请人未表明其外国学位的美国同等学历高于美国学士学位，或者它是美国学士学位加上在其专业领域五年逐步提升经验的外国同等学历。经重新审查，我们同意审理主任的认定，即申请人未确立 underlying EB-2 分类的资格。

申请人提交了来自[已隐去]的文凭和学业成绩单，表明她于1982年被录取，并于1987年被授予生物学家、昆虫学家、植物生物保护资格。她还提交了一份学术评估，其中简要说明该五年制项目“ 是一个包含本科和研究生学习的连续课程。该文凭在层次和意图上，相当于美国地区认证机构颁发的生物学学士学位和硕士学位的学术同等学历。 ”尽管该评估指出申请人的外国学位等同于美国硕士学位，但审理主任认定该评估与美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）4 在全球教育电子数据库（EDGE）中列出的乌兹别克斯坦教育资历相冲突。基于 EDGE，审理主任认定

2 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。
3 申请人未主张作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士而符合EB-2分类的资格。参见该法第203(b)(2)条。
4 AACRAO 是一个非营利专业协会，由超过11,000名高等教育招生和注册专业人士组成，他们代表40多个国家的2,600多所院校。参见 http://www.aacrao.org/who-we-are。

申请人的教育并非美国硕士学位的外国同等学历，而是美国学士学位的外国同等学历。

虽然我们不同意审理主任对证据的部分分析，但我们仍同意审理主任的认定，即申请人未证明其文凭是美国硕士学位的外国同等学历。申请人从[已隐去]获得文凭，该地位于乌兹别克斯坦。然而，根据 EDGE，乌兹别克斯坦于1991年宣布从苏联独立，这是在申请人于1987年获得文凭之后。因此，审理主任将申请人1987年获得的文凭与乌兹别克斯坦的教育资历进行考量是不当的。

申请人提交的学术评估表明其学业记录来自“ [前]苏联（现乌兹别克斯坦）”，并简要说明课程包括研究生水平的学习。然而，该评估未提供课程分析，也未提供详细说明其外国同等学历认定的解释。在没有进一步证据的情况下，申请人未证明其学位是美国硕士学位的外国同等学历。

审理主任进一步认定，申请人不符合高级学位专业人士的要求，因为她的学位是生物学，专业为昆虫学和植物生物保护，与其拟议的专业领域家庭健康护理无关。此外，审理主任认定，申请人未证明在其领域拥有五年学士后经验。审理主任解释说，其前雇主出具的证明信与记录中的证据相冲突，因此不足以可信地证明其拥有五年逐步提升经验的工作经历日期。我们同意，这些就业证明信未表明申请人在其领域拥有五年逐步提升的经验。虽然这些信件表明其职位是家庭健康护理助理，但未详细说明其工作职责。因此，我们无法评估申请人的经验是否属于其预期的管理家庭护理咨询企业的专业领域。

除上述之外，申请人未证明其符合专业人士的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(1) 的条例规定，EB-2签证申请可以为“ 属于持有高级学位的专业人士 ”的非公民提交。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的条例将专业定义为“ 该法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学历为进入该职业最低要求的职业。 ”

正如审理主任决定中所指出的，申请人未完成申请的部分内容，包括第6部分第2和第3题，该部分要求提供关于申请人在美国拟议就业的信息。虽然申请人表示她打算在老年护理领域拥有企业家的职位名称，但她未说明拟议的标准职业分类（SOC）代码5，并表示其拟议就业的非技术性职位描述包含在附件中。

申请人的陈述表明她打算建立并管理一家专注于老年护理的家庭护理咨询企业。她的商业计划解释说，她的企业将“ 帮助医疗保健

5 SOC代码是联邦机构用于将工人分类为职业相关类别的统计标准。参见美国劳工统计局，“ 标准职业分类 ”，https://www.bls.gov/soc/。

组织通过“就如何妥善照护老年人提供亟需的咨询”来“改善其绩效”。她的陈述表明，其企业的咨询服务将包括研讨会以及创建“同伴互助项目”，以帮助“改善其老年患者的健康和心理健康[原文如此]”。为支持其申请，她提供了前雇主的信件，表明她曾担任家庭健康助理。

根据美国劳工部的规定，“家庭健康助理”在SOC代码31-1121.00职业下的教育要求为，“通常要求高中文凭”。见美国劳工部，“家庭健康助理”O*NET摘要报告，https://www.onetonline.org/link/summary/31-1121.00。在没有进一步证据的情况下，申请人未能证明其拟从事的管理家庭护理咨询业务的职业要求至少美国学士学位或其外国同等学历，或否则她属于专业人士成员。由于申请人未能根据8 C.F.R. 204.5(k)(2)证明其属于专业人士成员，她不符合被归类为具有高级学位的专业人士成员的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(I)。

基于上述理由，申请人未能证明其符合作为具有高级学位的专业人士成员的 underlying EB-2 分类资格。

B. 国家利益豁免

审理主任认定，申请人未能证明满足Dhanasar分析框架三项要件中的任何一项。审理主任认定，申请人未能表明其拟从事的事业具有实质价值或具有国家重要性；她处于有利地位以推进拟从事的事业；或者，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。经重新审查，我们同意审理主任的认定，即申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。6

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于申请人拟从事的具体事业。该事业的价值可在多个领域中得到证明，例如商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。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，我们聚焦于“外国国民拟从事的具体事业”。同上。

申请人提供了一份初步陈述，表明她拟设立“一家作为家庭陪护服务顾问的企业，专注于老年患者的治疗[原文如此]……”。她的陈述解释称，其企业将提供“这些机构改善其老年患者健康和心理健康的有效方法”，以及研讨会以帮助“创建同伴互助项目[原文如此]，该项目可在线实施，通过生活平衡原则丰富其老年患者的生活”。在对证据请求（RFE）的回复中，申请人提交了一份商业计划及与其业务相关的额外文件。然而，审理主任未考虑这些额外文件，因为它们的日期晚于

6 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

提交申请之日，援引Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm. 1971)。相反，审理主任仅考虑了申请人的初步陈述，并认定其拟从事的事业定义不够充分，无法确定其具有实质价值。

经重新审查，申请人已证明其拟从事的事业具有实质价值。申请人的初步陈述表明其意图设立一家家庭健康护理咨询企业，而其RFE回复中包含的商业计划及额外文件进一步解释了其设立企业的意图。商业计划详细说明了其企业在纽约的设立及企业运营。基于上述，我们撤回审理主任关于申请人未能证明其拟从事事业具有实质价值的认定。

审理主任进一步认定，申请人未能证明其拟从事的事业将超出其企业范围，达到与国家重要性相称的水平。除了表明其意图作为家庭养老护理领域的企业家自雇外，审理主任认定申请人未充分详述其“ 具体活动、目标和/或项目 ”，以证明其拟从事的事业有潜力广泛影响其领域或美国经济。因此，审理主任认定，申请人拟从事的设立和管理家庭护理咨询企业的工作不符合Dhanasar框架第一项要件的国家重要性要素。

在上诉中，申请人主张所提交的证据满足Dhanasar框架的要求。她辩称，其拟从事的事业具有国家重要性，因为它将通过帮助满足对家庭护理工作者日益增长的需求，对养老护理领域产生潜在影响。她坚持认为，其商业计划充分详述了她打算如何开展拟从事的事业，以“ 高质量的养老护理服务 ”回应养老护理行业的预期增长，从而提升医疗保健行业。她声称，其企业的潜在经济影响将不仅惠及其企业，还将惠及国家，包括为美国工人创造就业机会。她还辩称，其企业专注于老年人家庭护理表明其不仅致力于利润，还致力于社会福利，并支持美国政府旨在提高老年人生活质量的立法。

本程序中的证明标准为优势证据标准，即申请人必须表明其所主张的事项“ 更有可能 ”或“ 很可能 ”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否满足优势证据标准下的举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。经重新审查，如下文所述，申请人未能证明所提交的证据以优势证据标准确立其资格。

申请人提交了其商业计划，概述了其拟设立的家庭护理咨询企业。商业计划给出了企业服务的一般性总结，强调其咨询将“ 针对每个个体组织的具体优先事项量身定制 ”。其企业将为该地区的家庭护理组织提供咨询，重点在于改善其行政管理和绩效；评估和制定养老护理项目；以及培训管理层、员工和社区。商业计划还提供了对

美国家庭护理行业的分析，包括由于美国人口老龄化导致的行业预期增长和需求，以及企业拟议的营销和销售策略。

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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。我们指出，“ 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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。 ”同上，第889页。在此，证据并未表明申请人设立家庭护理咨询企业的工作将更广泛地影响养老护理和医疗保健领域。在Dhanasar案中，我们还指出，“ 一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，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。 ”同上，第890页。在此，申请人关于其意图成为企业家、其企业将通过在一个增长行业中雇用员工而惠及美国经济、或将通过为老年人提供家庭护理而惠及社会福利的一般性陈述，未达到国家重要性的水平。

我们认识到家庭护理行业、家庭护理和养老护理领域及相关职业的重要性；然而，仅仅在家庭护理行业工作或设立家庭护理咨询企业不足以确立拟从事事业的国家重要性。相反，我们聚焦于“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。同上。我们承认，老年人家庭护理专业人员的短缺证明了拟从事事业的实质价值；然而，这并不能使拟从事事业在Dhanasar框架下具有国家重要性，因为它本身并不能确立拟从事事业在该领域的影响。此处的问题在于，申请人是否已证明其拟从事的事业将如何影响全国家庭护理就业水平或更广泛的美国经济，以符合国家重要性。记录未表明申请人的拟从事事业将如何解决合格家庭护理工作者的短缺问题。

为进一步支持其事业的国家重要性，申请人提交了_____一位社会学教授的意见。然而，该意见侧重于家庭护理行业、特别是针对老年人的预期增长。基于申请人的学术资历和专业经验，该意见指出，申请人的企业将有能力为员工提供培训和发展，以确保“ 向家庭护理组织提供高质量服务 ”。这将“ 填补 ”老年人所需家庭护理服务的“ 缺口 ”。该意见笼统地指出，申请人的企业可以通过社区发展、“ 为国家增长做出实质性贡献 ”；创造新的就业和商业；并为国内生产总值、出口和生活水平的提高做出贡献。此外，该意见列举了支持老年人护理和创业者的美国政府立法，并声称申请人的企业将影响此类国家倡议。

该意见并未侧重于申请人的具体事业在老年人护理和家庭护理领域具有预期影响，而是侧重于老年人护理工作者的需求，以及申请人的学术资历和经验如何使她处于有利地位，能够向美国家庭护理机构提供培训和咨询建议。该意见依赖申请人的学术资历和专业经验来确立其拟议事业的国家重要性，

是失当的。申请人的学术资历和专业经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将重点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Id. 此处的问题在于，申请人拟从事的具体事业在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，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。Id. at 889. 该意见笼统地称申请人的企业将对美国经济和社会福利产生潜在预期影响；影响家庭护理领域；并支持美国政府倡议，这些不足以证明申请人拟议事业的国家重要性。提交专家支持信函并非资格成立的推定证据。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)；另见 Matter of D-R, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证言可因相关性、可靠性和整体证明价值而被赋予不同的权重）。此外，如前所述，称申请人的工作将支持一个合格工人短缺的重要行业，不足以满足Dhanasar框架下的“ 国家重要性 ”要求。

申请人未能充分记录潜在预期影响，包括所主张的经济和社会福利效益。申请人未提供独立的、客观的佐证证据来支持其主张，即其企业的活动将为美国提供经济和社会福利效益。仅凭笼统的陈述和主张不足以证明其事业具有提供经济和社会福利效益的潜力；申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。由于缺乏充分的书面证据证明其作为企业所有者和经理的拟议工作职责将在更广泛范围内影响老年人护理和家庭护理领域，而非仅使其企业和拟议客户受益，申请人未能以优势证据标准证明其拟议事业具有国家重要性。申请人所主张的经济和社会福利效益取决于众多因素，且申请人未能就其拟议的家庭护理咨询工作与该等所主张的效益之间提供足够直接的证据联系。

由于记录中的文件未能充分确立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，故她未能证明其符合国家利益豁免的资格。这一拒绝理由对申请人的上诉具有决定性，因此我们拒绝审理并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格和上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无须对其裁决为达成结果所不必要的问题作出认定 ”）；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

申请人未能确立其符合 underlying EB-2 移民分类的资格。此外，申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，申请人未能作为自由裁量事项确立其符合国家利益豁免的资格。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。