MAY162024_09B5203 · 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：31113134 日期：2024年5月16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，寻求作为持有高级学位的专业人士类别的第二优先移民分类（EB-2），并寻求对此EB-2移民分类所附工作要求（即劳工证）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，认定申请人不符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格，且未证明豁免所需的工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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 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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定包含以下相关定义：

高级学位指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位，加上至少五年专业领域的渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外籍人士必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

一旦申请人证明其符合作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格，其随后必须证明其值得在“国家利益”下行使自由裁量权豁免工作要求。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，但Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (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，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 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拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求 and 劳工证将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

申请人在I-140表格上最初注明她将担任首席执行官（CEO），并在2023年2月18日的信中解释其事业是在佛罗里达州经营自己的公司I I。申请人表示，该公司将提供关于实施感染控制的“完整且具有成本效益的课程、研讨会、网络研讨会和培训”，面向“健康相关专业人士（医院、手术中心、门诊诊所、长期护理机构如养老院和康复机构、牙科诊所、兽医诊所）”。记录显示，申请人于2013年从巴西的 获得护理学学士学位，并自2014年起担任护士。申请人还提交了医院管理和感染预防方面的额外“Lato Sensu”学位，在记录中提交的学历认证评估中被描述为“等同于美国硕士学位”。

审理主任认定申请人未证明其符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格，指出申请人的“Lato Sensu”学位并非研究生学位，且其工作经历未显示专业领域的渐进经验。在上诉中，申请人主张“高级学位也可定义为拥有学士学位以及至少五年学士后专业领域的渐进经验”。本办公室同意申请人的主张，并撤回审理主任在此问题上的认定。2

1 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本质上属于自由裁量）。
2 尽管如此，本办公室驳回申请人在上诉中提出的额外主张，即审理主任关于“Lato Sensu”学位的决定是“毫无根据的认定……，单方面从在线工具（AACRAO e EDGE）得出结论”。美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）全球教育电子数据库（EDGE）是认证学历评估师使用的高度受尊重的项目。AACRAO指出，“[专]业发展和专业化项目被视为lato sensu（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。”它还指出，“[在]lato sensu研究生项目中获得的学分，在满足院校要求并获得院校批准的情况下，日后可转入硕士学位项目。”

在此，申请人提交了护理学学士学位（Grau de Bacharel）的文凭和学业成绩单，以及就业信函和推荐信，证明她担任护士超过五年，满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)的要求。综合考虑全部证据，本办公室认定申请人已以优势证据证明，在提交申请时，其拥有等同于护理学学士学位的外国学位以及至少五年学士后专业领域的渐进经验，符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定。

本办公室现在转向申请人在Dhanasar下对国家利益豁免的资格。审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值但不具有国家重要性。3 在上诉中，申请人就审理主任的错误结论提出各种主张。本办公室注意到，上诉书面论证意见是申请人2023年8月22日回应审理主任补件通知（RFE）信函的完全副本。尽管本办公室将评估申请人提出的、审理主任决定中未涉及的主张，但最终这些主张不具说服力，本办公室同意审理主任的结论，即申请人未证明其事业的国家重要性，如下文所述。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或专业的重要性；相反，重点在于“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”及该事业的“ 潜在预期影响 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。支持国家重要性的证据并非讨论申请人拟议事业的细节及感染控制与预防方面的任何独特方法，而主要是关于在医院和临床环境中预防和控制感染的重要性、护士短缺以及医疗和健康教育市场预期增长的一般文章和报告。申请人还主张该事业与政府促进创业、全球卫生工作者倡议和支持STEM学位的优先事项相一致。然而，这些文章和报告未提供关于申请人拟议事业的任何具体信息，不足以确立该事业的国家重要性。

申请人在上诉中强调了I 博士的专家意见信，其是纽约 护理系的教授。该意见信重申了申请人的教育和经历，就感染预防与控制（IPC）在医疗行业中的重要性发表意见，并表示申请人的公司“ 具有彻底改变IPC被认知和实践方式的潜力 ”，从而“ 提升美国医疗标准 ”并“ 为安全、更高效的全球医疗格局铺平道路 ”。然而，关于国家重要性的讨论未包括申请人方法的具体内容，也未说明申请人教育资源带来的益处将如何超越其自身客户而达到国家重要性并满足Dhanasar第一项要件的要求。

同样，申请人前同事撰写的推荐信表明对申请人及其护士工作的高度评价，但未讨论申请人拟议事业或其对该行业的广泛影响。USCIS可自行裁量依赖此类信函，但USCIS最终负责就该个人是否有资格获得

审理主任还认定，申请人未满足Dhanasar分析框架的第二项或第三项要件。

所寻求的利益。见Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。未指明该领域具体影响的概括性结论性陈述几乎没有证明价值。见1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。

申请人主张，审理主任“ 对公司运营规模提出了毫无根据的担忧 ”，且“ [申请人公司]提供的服务植根于技术知识的传播和专业标准的提升 ”。然而，申请人并未证明其拟从事的事业将如Dhanasar所设想的那样实质性惠及医疗行业和感染预防领域：“ 例如，一项事业可能因其在某一特定领域具有全国甚至全球影响而具有国家重要性，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。 ”Id. at 889。在此，申请人未提交佐证证据以证明其教育资源或培训方法的影响达到国家重要性的水平，也未表明其方法在某种程度上不同于或改进了美国境内已可用并在使用的方法。

我们在Dhanasar案中还指出，“ 例如，一项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（尤其是在经济萧条地区）的事业，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。在创造就业方面，申请人的商业计划预计到第五年直接雇用22名员工，并使用佛罗里达州“ 其他教育服务 ”的区域投入产出建模系统（RIMS II）乘数，估算五年内“ 创造136个就业岗位 ”。该计划还声称，到商业活动的第五年，征收的税收总额“ 将达到约755k美元的联邦和州税收 ”。然而，商业计划未提供这些预测依据的充分细节，包括乘数证据本身，也未充分解释这些人员配置和税收征收目标将如何实现。申请人必须用相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，记录未表明企业所在地及其拟议运营位于经济萧条地区。

申请人主张，她在商业计划中提交了“ 具体且相关的证据 ”，审理主任将其定性为“ 宽泛主张 ”有误。申请人声称，商业计划表明该事业将通过直接和间接创造就业以及税收征收，在“ 该地区及全国范围 ”产生实质性经济影响。申请人还声称，该事业将“ 显著[提升]其员工家庭的购买力 ”，并“ 进而[导致]零售商品需求考虑性增长，从而为供应商和生产商带来更多合同 ”，并“ [创造]带来更高利润和净值的新商业机会 ”。我们承认，任何商品或服务的提供都有可能影响经济；然而，申请人关于经济利益的声称未得到佐证和独立证据的支持。

申请人未提供证据支持其作为护士及企业首席执行官的事业将产生实质性积极经济影响，或具有超出有限客户范围、以与国家重要性相称的水平更广泛影响该领域的更广泛影响。因此，我们认定申请人未确立国家重要性

拟从事事业的国家重要性，且未满足Dhanasar的第一项要件。因此，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在第二项和第三项要件下资格的主张。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对结果所不必决定的问题作出认定 ”）；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审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，她未确立其有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。