MAY282024_07B5203 · 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：31141527 日期：2024年5月28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）

申请人是一名家庭健康护理员，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。参见《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所请求的国家利益豁免的资格。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重新审查（de novo）。Matter of Christa'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。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逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，其随后必须证明其值得“ 在国家利益 ”下对工作要求行使自由裁量豁免。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[1]，在申请人证明以下各项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其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

A. 国家利益豁免

Dhanasar 第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Id. 本办公室同意审理主任的结论，即申请人拟议的事业——旨在为美国患者提供家庭健康护理——具有实质价值。Id. 然而，尽管申请人证明了拟议事业具有实质价值，记录并未显示其具有国家重要性。

申请人打算在美国担任家庭健康护理员。在其初始职业计划中，她表示打算“ 继续[其]作为家庭健康护理员的职业生涯 ”，并“ 在美国申请工作 ”，还补充说，“ 由于[其]作为护士的经验，[她]具备直接在患者家中工作和/或融入健康团队的技能和能力。 ”在回应审理主任要求提供关于其拟议事业更多信息的补件通知时，申请人提交了一份新的职业计划，详细说明其打算“ 在公共部门提供[其]专业服务……[以]促进、保护和恢复个人健康，预防和治疗疾病，……[提供]家庭护理，服务于需要运动康复的人、老年人[以及其他人]处于术后状况[以]避[免]不必要的住院。 ”申请人还表示，她打算为从酒精和药物滥用中康复的个人提供家庭健康护理，“ 作为住院治疗和戒毒服务的替代服务。 ”此外，她指出，通过在公共部门工作并“ 与政府机构、社区健康中心和公共医疗保健项目合作 ”，这将使她能够“ 提供具有成本效益的医疗保健服务 ”，并确保“ 可能需要帮助但无法获得或负担私人护理选项的个人 ”获得必要的护理。

在其更新的职业计划中，申请人解释说，作为家庭健康护理员，她将“ 协助日常生活活动，包括洗澡、穿衣、梳洗和准备膳食……[并]监测生命体征，按指示给药，并提供行动和锻炼方面的协助。 ”申请人声称，通过这项工作，她将“ 创新医疗保健领域 ”，并且这将“ 导致新技术的发展和创造，从而对美国医疗保健部门产生不可估量的贡献和影响，包括降低成本、

[1] 参见 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）的立场，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性质）。

提高患者成功康复率、提升生活质量、增强劳动力、创造就业和经济增长。”

除两份职业计划外，记录还包含两封推荐信，证明申请人在护理方面的专业知识以及此前为患者提供家庭健康护理的经验。审理主任认定，记录未能确立申请人事业的国家重要性，因为她未表明其事业将产生超出对其潜在雇主、患者或同事影响的更广泛影响。此外，审理主任认定，记录未能确立申请人的事业将产生实质积极经济影响，或以其他方式广泛增进社会福利。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地认定申请人未确立其事业的国家重要性，称该决定“包含大量法律和事实方面的错误结论”。申请人主张，记录包含足够的信息和文件以确立其国家重要性。申请人依赖此前已向审理主任提出的相同主张，但值得注意的是，她并未具体讨论记录中的证据，也未解释该证据如何支持其主张或以其他方式推翻关于其事业前瞻性影响有限的结论。无支持的断言和推测没有证据价值，不足以确立提交方已履行其举证责任。参见 Matter of Mariscal-Hernandez, 28 I&N Dec. 666, 673 (BIA 2022)。

本程序的证明标准是优势证据，意味着申请人必须表明所主张的事项“更可能为真”或“很可能为真”。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑其质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。经对记录重新审查，本办公室同意审理主任对证据的评估，并认定其未能以优势证据证明申请人的拟议事业具有 Dhanasar 框架所设想的国家重要性。

在 Dhanasar 中，本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“外籍国民拟从事的具体事业”。Dhanasar at 889。因此，本办公室“寻找更广泛的影响”，并指出“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具有国家甚至全球影响。”Id. 本办公室还指出，“一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质积极经济影响，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。”Id. at 890。

申请人主张其事业具有国家重要性，“因为其有可能在美国社会的各个方面产生深远影响，包括医疗保健部门、经济、就业创造、收入创造和社会福利。”然而，申请人未为这些主张提供支持，并继续依赖家庭医疗保健领域总体上的重要性，例如主张家庭医疗保健对于减少住院和再入院以及降低与住院相关的成本至关重要。然而，这错误地适用了 Dhanasar 框架。如前所述，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，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。

尽管申请人的陈述反映了她为其未来患者和客户提供有价值服务的意图，但她未提供充分的信息和证据以证明其拟从事事业的预期影响达到国家重要性的水平。例如，针对审理主任的补件通知（RFE），申请人声称其经验将提供“ 一种独特且创新的医疗保健方法，有可能显著提升美国的医疗保健质量 ”，但她未进一步解释其独特且创新的方法，以致这些方法可被视为超越其个人患者范围。未指明该领域具体影响的概括性结论性陈述证明力甚微。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）。

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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Dhanasar 第893页。在此同样，尽管我们同意申请人的观点，即居家医疗保健将使其“ 患者[能够]获得必要的照护和治疗 ”，并避免住院，而住院“ 费用高昂[且]可能增加并发症、感染和其他问题的风险 ”，但记录未显示其拟从事事业如何足以超越其患者范围，从而在更广泛的医疗保健领域产生与国家级重要性相称的“ 国家甚至全球影响 ”。同上，第889页。同样，我们认可申请人提供居家医疗保健的事业将减轻医疗机构的經濟压力，但她未证明其作为一名居家健康助理的就业的预期影响将产生与国家重要性相符的广泛影响。

此外，申请人未证明其拟从事的居家健康助理工作具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 提供 Dhanasar 案所设想的重大积极经济效应。Dhanasar 第890页。在上诉中，申请人引用了讨论居家医疗保健经济效益的报告和出版物，以及旨在改善居家医疗保健选择以避免患者和医院不必要成本的政府举措。然而，除了为其患者提供的潜在成本节约之外，申请人未证明其工作将如何在区域或国家层面有意义地支持这些举措。同样，申请人指出证明居家医疗保健领域增长的报告，并在无支持的情况下主张其在该领域的工作将“ 不仅创造就业机会，还促进经济可持续性 ”。但是，在缺乏关于任何可直接归因于其未来工作的预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下（而非居家医疗保健行业的一般经济影响），记录未显示申请人的事业所产生的对美国区域或国家经济的益处将达到 Dhanasar 案所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。同上。

最后，尽管我们认可申请人既在公共部门工作又为从药物滥用中康复的个人提供居家医疗保健的计划与旨在改善医疗保健和患者预后（尤其是对慢性病患者）的联邦举措相一致，但这不足以确立其国家重要性。尽管这些目标与联邦

举措的一致性可能说明该事业的重大价值，但它并未确立该具体事业的潜在预期影响。

基于上述所有理由，证据未能确立 Dhanasar 先例决定第一要件所要求的拟从事事业的国家重要性。

B. 作为高级学位专业人士的基础分类资格

尽管由于申请人未满足 Dhanasar 框架的第一要件，上诉必须被驳回，但在对记录进行重新审查（de novo）后，我们将撤销审理主任关于申请人有资格作为高级学位专业人士获得 EB-2 移民分类的认定，因为记录不支持该结论。

如前所述，“ 高级学位 ”的法规定义在相关部分规定：

美国学士学位或外国同等学位，随后在专业领域具有至少五年的渐进式经验，应被视为等同于硕士学位。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（着重号为原文所加）。

为证明五年的学士后经验，申请人必须提供“ 由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，显示[申请人]在专业领域具有至少五年的渐进式学士后经验 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。证明信还必须包括“ 对[申请人]所履行职责的具体描述 ”。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。

在进入美国之前，申请人于2018年3月在巴西的____获得护理学学士学位。为证明其为高级学位专业人士，申请人提供了其护理学学士学位证书和成绩单、将其学位等同于美国护理学理学学士的学术逐课程评估、其简历，以及由____提供的确认申请人自2012年9月至2022年6月担任护士技师的就业核实声明。记录还包含两封推荐信：一封来自 N-A-S-，她表示在2017年至2020年期间申请人在____工作期间她是申请人的主管；另一封来自议员 A-B-，他赞扬了申请人在该职位上的工作。

首先我们注意到，记录中关于申请人在____的就业存在不一致之处。由____提供的就业核实声明确认申请人自2012年9月至2022年6月担任护理技师，而申请人的简历还显示她自2019年9月至2022年6月受雇于该市担任护士。此外，自称是申请人在____主管的 N-A-S- 的证明信显示她自2017年至2020年担任护士助理，这与其简历和就业核实声明中所称的就业情况不一致。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这些不一致之处，

指明真相所在。Matter of Ho，19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

此外，由____提供的就业核实声明未提供 8 C.F.R. § 204.5(g)(1) 所要求的申请人就业详情。即使所提供的申请人就业证据符合法规，她也无法证明其获得了五年的学士后经验，因为其截至2022年6月的就业仅相当于其2018年3月完成学士学位后约四年三个月的就业。因此，记录未显示她在专业领域获得了五年的渐进式学士后经验，且她未证明其属于持有高级学位的专业人士。由于申请人未证明拟从事事业在 Dhanasar 分析框架第一要件下具有国家重要性，发出补件通知以进一步调查和分析申请人 EB-2 分类的类别资格将无法律意义。因此，申请人应准备在任何未来的申请中处理此问题。

III. 结论

申请人未证明其满足作为持有高级学位的专业人士分类的法规要求。此外，申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一要件，因此我们认定她未证明其有资格或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人在 Dhanasar 第二和第三要件下的资格。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25（“ 法院和机构无需对作出对其所达结果不必要的裁决的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不合格的情况下拒绝在上诉中触及替代性问题）。

命令：上诉被驳回。