SEP012021_04B5203 · 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：12267092 日期：2021年9月1日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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或作为特殊能力个人的EB-2分类资格。他还认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。在上诉中，申请人主张审理主任否决申请存在错误。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。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基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即属于持有高级学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将

在预期上实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益，或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在预期影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识和在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

综合考虑后必须表明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

A. 持有高级学位的专业人士

为表明申请人持有合格的高级学位，申请必须附有“ [a]官方学术记录，显示[个人]拥有美国高级学位或外国同等学位。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“ [a]官方学术记录，显示[个人]拥有美国学士学位或外国同等学位，以及由现任或前任雇主出具的证明信，表明[个人]在该专业领域拥有至少五年逐步发展的学士后经验。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

审理主任认定，虽然申请人持有相当于美国护理学学士学位的外国学位，但她未能证明其拥有护理专业所需的五年逐步发展的学士后经验。具体而言，他认定所提交的工作经验证明信不符合8 C.F.R. § 204.5(g)(1)的规定，该条相关规定为：“ [有]关合格经验或培训的证据应采用现任或前任雇主或培训者出具的证明信形式，并应包括出具人的姓名、地址和职务，以及对受益人履行职责或接受培训的具体描述。 ”

基于以下理由，我们撤回审理主任关于申请人工作经验的认定，并认定申请人通过8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)符合EB-2分类的要求。4 记录表明申请人于1995年获得护理学学士学位。申请人提供了证明信、培训证书、通讯、文章和其他证据，以证明自获得学士学位以来，她一直从事逐步负责的职位，提供临床患者护理、监督其他护士、协调护理学生的临床轮转，以及担任大学教授教授护理课程。5 虽然工作经验证明信似乎结论性较强，但申请人以提供8 C.F.R. § 204.5(g)(1)所要求额外细节的证据补充了记录。例如，记录中包含P-大学[UNP]的一封信，其中概述了申请人的任职情况如下：

[申请人]于2006年9月1日被[UNP]录取为全职DNS 1教授。2011年6月1日，由我指派担任该[大学]健康学院临床轮转协调员的委任职位，亦为全职，直至2015年8月31日。

3 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 由于申请人已根据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)确立EB-2分类资格，其在上诉中关于根据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)作为具有特殊能力个人、或根据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)作为持有专业领域高级学位专业人士的资格主张已无实际意义，不予处理。
5 申请人提交了支持申请的证据。虽然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。

申请人进一步补充了雇佣信函，提供了UNP学术教务长涵盖2006年7月至2011年6月的声明，逐项列明申请人所教授的课程（及相关课时）。例如，教务长证明申请人于2007年1月至6月教授“儿童和青少年健康护理”课程，计140课时，并指导护理实习380小时。记录中还包含UNP其他工作人员的推荐信，其中除其他事项外，讨论了申请人的临床轮转协调员和实习指导职责。

综合考虑记录中的全部证据，我们认定申请人已证明（优势证据标准），其在提交申请时拥有相当于护理专业学士学位的外国学位，并在护理专业拥有至少五年的学士后渐进式经验，因此依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)符合EB-2分类资格。申请人负有以优势证据标准证明其符合所寻求利益的资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。在此，申请人已履行其证明EB-2分类资格的责任。

B. 国家利益豁免

有待裁定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。基于下述理由，我们认定申请人未依据Dhanasar所确立的分析框架证明其符合国家利益豁免的资格。

在I-140表格第6部分“关于拟议雇佣的基本信息”中，申请人将其职位名称列为“护士”，并表示她将提供“对老年患者的护理以及在该领域培训护士”。她最初还提供了一份工作计划，其中讨论了她希望在美国大学层面教授护理学的意愿，以及她打算开展“一个家庭护理项目，寻求照护因缺乏经济和/或身体条件而需要在其住所获得照护的公众，即那些无法在医院和护理中心获得理想服务的公众”。为此，她表示她需要“完成在[美国]取得护理专业执照的程序”，“[启]动在[美国]大学开展学术工作的程序……”，并主张对于“家庭护理项目，我将拥有一支在医院之外提供照护的合格专业团队，目标是提升患者和老年人的生活质量……”。6

记录中包含来自巴西医疗从业者和学者的支持信，他们对申请人在此受雇期间如何为患者提供护理并改善其健康表示赞赏；他们还讨论了申请人在受雇于UNP等组织期间参与的一些项目。此外，申请人提交了讨论医疗保健问题的文章，

6 我们注意到，虽然关于申请人拟议事业性质的信息对于我们判定其是否符合Dhanasar框架是必要的，但由于她申请的是工作邀请要求的豁免，她无需拥有来自特定雇主的工作邀请。

例如我国老年护理照护短缺，以及美国护理学术体系需要变革和改善。

关于Dhanasar框架的第一项要件，审理主任认定申请人提交的证据不足以证明其作为护士和护理教育者的工作将对她所服务的患者和所教授的学生之外的医疗保健界产生广泛影响。审理主任还认定，记录未证明申请人作为护士和护理教育者的工作既具有雇用美国工人的重大潜力，也不会广泛增进美国的社会福利。我们同意，虽然记录表明申请人拟议的临床和学术工作具有实质价值，但证据不足以显示该事业的国家重要性。

在上诉中，申请人主张她“作为护理领域的护士、教授和家庭护理提供者，在提供护理服务和指导护理学生”的事业具有国家重要性。申请人援引了[已隐去]大学F博士的意见函，该函系针对审理主任的证据请求（RFE）而提交。该教授强调了申请人在其职业生涯中获得的知识，指出她“具有在美国教授和培训其他美国专业人士的重大潜力。凭借如此广泛的培训和实操经验，她非常有资格向其他美国专业人士和医疗机构教授和实施她的医疗保健方法和策略。”然而，申请人通过其雇佣所获得的专业知识涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍人士本人”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有实质价值和国家重要性。尽管该教授认为申请人“在美国境内为患者提供家庭医疗保健以及医院护理方面运用其技能的拟议事业具有[]国家重要性”，并主张她的“知识和专长将使其能够对社区和普通民众产生影响”，但他未充分识别、分析或讨论申请人在其美国拟议事业中将从事的具体工作的性质。7

该教授还讨论了美国面临的护理照护短缺和其他医疗保健挑战，结论是申请人拟议事业具有国家重要性。在判定国家重要性时，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“外籍人士拟从事的具体事业”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“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具有国家甚至全球影响”。Id. 在此，申请人依赖该教授的结论，即申请人可基于其将从事的行业或职业的重要性满足第一项

7 同样，申请人提供了前同事的推荐信，其中概述了申请人此前在巴西的工作成就，并主张若她移民美国，其服务将有益于我国。写信人高度评价申请人。然而，所提交的信函未提供充分信息，说明若本申请获批，申请人将专注的具体事业的前瞻性影响。提交支持申请的支持信并非资格的推定证据；USCIS可评估这些信函的内容以判定其是否支持申请人的资格。See 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)。

Dhanasar要件，其依据是她将从事的行业或职业的重要性，这一依赖是错误的。

我们认定该教授的意见函对本案的证明价值甚微。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果意见与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否符合所寻求利益的资格作出最终裁定；提交专家意见函并非资格的推定证据。Id.; see also Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, 502 n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并非意在作为“ 事实 ”证据）。为简洁起见，我们将不讨论该教授分析中的其他缺陷。

申请人坚持认为“ 美国将从[她]作为一名经验丰富的[护]士的专业知识和技能中极大受益 ”。为评估申请人拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。关于申请人拟议的患者护理和治疗，记录未证明其临床工作将对护理领域和医疗保健行业产生更广泛影响，而非仅限于她所服务的患者。因此，在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人作为护士的临床工作不符合Dhanasar框架第一项要件的“ 国家重要性 ”要素。同样，在Dhanasar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，因为它们不会对其领域产生更广泛影响。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。

在上诉中，申请人主张，其在巴西受雇期间“ 开发了一个跨学科项目，学生通过不同的医学学科学习如何认识社区健康需求并改善社区生活质量……以激发对护理和医疗护理的兴趣，使更高比例的学生能够了解护理的不同领域。 ”值得注意的是，审理主任在补件通知（RFE）中要求提供证据以证明其事业的全国重要性，包括对所提议事业的详细描述，以及说明为何其具有全国重要性，并附有佐证的文件证据。关于申请人的未来教学计划，她通过重申其最初提交的学术工作计划回应了审理主任的补件通知，内容如下：

启动美国各大学的学术绩效进程，并通过[LIU]，如[UNP]推荐信中所引述，该机构是我在巴西行使学术专长的机构。UNP是[LIU]的一部分，使我能够通过护理学院的课程、课堂和讲座，参与并为美国未来护士的高质量培训做出贡献。

考虑到这一模糊陈述，以及缺乏关于申请人所提议学术事业具体性质的充分证据，我们认定，她未能证明其将通过其事业提供原创性学术创新以推进护理专业和医疗保健行业，或该事业将以其他方式在其领域产生更广泛的影响。此外，申请人未能证明其所提议从事的具体事业具有重大潜力以

雇用美国工人或以其他方式为我国带来实质性的积极经济影响。在没有关于可归因于其未来工作的任何预计美国经济影响的充分信息或证据的情况下，记录未能显示申请人事业所产生的对美国区域或国家经济的益处将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。因此，申请人所提议的工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未能确立其提议事业的全国重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对其根据Dhanasar所述第二和第三项要件的资格进行进一步分析将没有实际意义。

III. 结论

申请人已证明其符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条规定的EB-2分类资格。然而，由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所规定的第一项要件，我们认定其未能确立其符合国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。