JUL132026_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：40385582 日期：WLY 13, 2026

对美国公民及移民服务局（USCIS）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，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士成员，以及针对附加于该分类的工作邀请要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

USCIS 否决了该申请，认定记录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。此事现依据 8 C.F.R. § 103.3 提交至本办公室进行上诉审查。

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，本办公室将驳回上诉。

I. 法律

为符合 underlying EB-2 签证分类的资格，申请人必须证明其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)(A)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。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相当于硕士学位。同上。专业人士定义为该法第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位为进入该职业最低要求的职业。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人确立了 underlying EB-2 分类的资格，其随后必须证明其值得对工作邀请要求行使自由裁量豁免，即符合“ 国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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

1 专业人士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。

美国公民及移民服务局（USCIS）可行使自由裁量权，2 在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：（1）拟议事业兼具实质价值和 national importance；（2）该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及（3）权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。同上。

II. 分析

A. EB-2 分类

服务中心运营处（SCOPS）认定申请人符合 EB-2 分类资格，作为持有高级学位的专业人士成员。基于记录，本办公室对申请人是否满足这一门槛要求存疑。然而，由于记录未能以优势证据证明申请人符合 Dhanasar 分析框架下的国家利益豁免资格，而此点对本次上诉具有决定性，本办公室将保留对申请人 EB-2 分类资格问题的判断。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）。

B. 国家利益豁免

在其初始申请中，申请人表示她“ 计划在卫生专业人员短缺地区，特别是在佛罗里达州内的低收入人群和医疗服务不足地区，担任初级保健和急诊护士。 ”

然而，在回应 SCOPS 的证据请求（RFE）时，申请人表示她计划担任职业健康顾问并创办自己的公司， I I I ~ 通过她的公司，她计划“ 提供负担得起的双语咨询服务，解决紧迫的工作场所需求，如 OSHA 和 HIPAA 合规、复工计划以及双语安全培训。 ”具体而言，她的核心服务将包括双语职业健康审计、复工计划设计、针对具体工作的健康风险评估、为新医疗工作者提供专业指导以及安全实践方面的定制培训。她表示，她的工作将从佛罗里达州 I l 等卫生专业人员短缺地区（HPSA）开始，并扩展到其他服务不足地区，包括她目前所在的科罗拉多州! ~。

SCOPS 否决了该申请，认定申请人实质性地改变了其拟议事业。虽然申请人在初始申请中首先提议担任初级保健和急诊护士，但在回应 RFE 时，申请人提交了新的个人陈述和商业计划，声称她打算创办自己的职业健康咨询公司。SCOPS 认定这一新信息构成对申请人拟议事业的不允许的实质性改变，并拒绝考虑这一新的、已改变的事业。

SCOPS 认定申请人最初提议的事业含糊不清，并得出结论认为证据不足以证明申请人未来的工作将具有国家或全球

2 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，裁定 USCIS 授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

在该领域内的影响、具有雇用美国工人的重大潜力、将广泛增进社会福利、增进文化或艺术丰富，或影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项，以满足第一项要件。SCOPS 还得出结论认为，申请人未能证明其处于有利地位以推进拟议事业，并且权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国，以满足第二和第三项要件。

在上诉中，申请人主张 SCOPS 未适当评估所有证据。她还声称 SCOPS 错误适用了优势证据标准、USCIS 政策手册和 Dhanasar 裁决。她主张证据显示其职业健康咨询公司满足 Dhanasar 分析框架的要求。

经重新审查，本办公室同意 SCOPS 的结论，即申请人未能证明其拟议事业在第一项要件下的国家重要性，因此未能确立其国家利益豁免资格。虽然本办公室未逐一讨论每一项证据，但已审查并考虑了全部记录。

首先，申请人未实质性地质疑 SCOPS 关于其实质性改变了拟议事业的认定。因此，该问题在上诉中被放弃。见，例如，Matter of F-C-S-, 28 I&N Dec. 788, 792 n.6 (BIA 2024)（认定未在上诉中争议的裁定为放弃）。相反，申请人将其论点集中于其第二项拟议事业，即创办一家职业健康咨询公司。3 但在此过程中，申请人未能实质性地论证 SCOPS 在认定初始事业不具有国家重要性方面存在错误，因此未能推翻其裁定。且在审查记录后，本办公室同意 SCOPS 的结论，即申请人未能证明其初始事业——担任初级保健和急诊护士——具有国家重要性。

第一项要件，即实质价值和 national importance，聚焦于外籍国民拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在确定拟议事业是否具有 national importance 时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。同上。在 Dhanasar 中，本办公室指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有 national importance，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 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的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有 national importance。 ”同上，第890页。

申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为它将对医疗社区产生重大积极影响，并有助于解决关键的医疗需求、创造就业机会并改善服务不足地区居民的整体福祉。她还主张

3 申请人主张 SCOPS 未能充分评估全部证据，例如其商业计划和推荐信。然而，这些文件是随其 RFE 回应提交的，且与其新的、实质性改变的事业——创办自己的职业健康咨询公司——相关。由于申请人必须在提交申请时确立资格，其在提交申请后提出的与新的职业健康咨询公司相关的主张不能予以考虑。8 C.F.R. § 103.2(b)(12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。

即她的贡献与国家优先事项相一致。然而，申请人未提供充分证据证明其拟从事的事业的预期影响达到国家重要性的水平。特别是，记录未说明她的具体事业将如何充分延伸至其患者或她所培训的个人之外，从而对更广泛领域产生影响。

申请人大量依赖护理和医疗保健领域的价值来确立其事业的国家重要性。例如，她主张护理在为不断增长的老年人口提供医疗保健方面发挥重要作用，包括外科手术、医生门诊、养老院护理、居家护理、医院服务和康复。为支持其主张，她提交了关于护士在医疗保健中的重要性、护士短缺以及国家卫生支出数据等主题的文章。虽然该证据说明了拟从事事业的实质价值，但在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性。相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管我们承认护理和医疗保健领域以及受雇于其中的人员的重要性，但在重要行业或部门工作，即使是国家优先事项的对象，其本身也不足以确立拟从事事业的国家重要性。See id. at 889（指出第一项要件的重点在于“ 外国人拟从事的具体事业 ”）。申请人仍须证明拟从事事业在该国家重要性领域的潜在预期影响。而在此，证据未能确立申请人的工作将如何充分延伸至其患者之外，以产生所主张的国家重要性影响。

例如，申请人声称她将培训和指导该领域的其他专业人员，从而扩大劳动力队伍。但是，正如Dhanasar认定课堂教师拟从事的事业不具有国家重要性，因为其不会对更广泛领域产生影响，我们同样认定申请人未证明其拟从事的事业将如何充分延伸至其所培训的个人之外，从而影响该地区或我们的国家。而且，尽管她声称护理领域正经历劳动力短缺，也几乎没有证据表明她未来的工作将影响或显著减少任何所主张的国家短缺。

申请人还主张，其事业可以通过扩大医疗保健劳动力、创造就业、吸引医疗保健专业人员前往服务不足地区以及降低医疗保健成本，对“ 关键服务不足地区的就业创造产生积极影响 ”。然而，除了这些模糊主张外，她未详细说明其作为一名护士的个人工作将如何具体实现此类目标，更重要的是，所产生的任何影响将如何直接且显著到足以达到国家重要性水平。没有在拟从事事业与所主张影响之间建立充分直接证据联系的一般性结论性陈述是不充分的。申请人必须以相关、具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。

申请人还强调其在临床和医院护理方面的技能、专业知识和经验，以表明其事业“ 可以使医疗保健部门受益 ”，并提交了各种推荐信以支持其主张。然而，申请人的技能、专业知识和经验与Dhanasar第二项要件更为相关，该要件“ 将重点从拟从事事业转向外国人 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。第一项要件下的问题是申请人是否

证明了拟从事事业本身的国家重要性。而在此，尽管作者们赞扬申请人的技能、个人特质和过往成就，他们并未讨论申请人作为初级保健和急诊护士工作的具体拟从事事业或其任何影响。因此，这些信件在确立拟从事事业如何达到国家重要性水平方面提供的证明信息很少。

申请人负有以优势证据证明资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375。由于记录中的文件未按Dhanasar第一项要件的要求确立其拟从事事业的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于她是否已确立基础EB-2分类资格以及Dhanasar其余两项要件下资格的剩余问题和论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

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。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留或另行不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发I-862表出庭通知而根据该法第240条面临驱逐程序的启动。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来签证或其他移民福利资格丧失。