JUN182025_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

案卷编号：38888808 日期：2025年6月18日

对服务中心运营处（SCOPS）决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名注册护士，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或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）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)。

SCOPS 否决了该申请，认定记录未能证明豁免所要求的工作要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本事项中的问题进行重新审查（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。

I. 法律

为符合所依据的 EB-2 签证分类资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。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，等同于硕士学位。同上。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。同上。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交文件

满足六类证据中的至少三类。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据在整体上是否表明其被认可具有所要求的专业程度，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了所依据的 EB-2 分类的资格，其随后必须证明其值得对工作要求给予“ 符合国家利益 ”的裁量性豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

1998年，在前移民与归化局下，本办公室在先例决定 Matter of New York State Dep't of Transp. (NYSDOT), 22 I&N Dec. 215, 217-18 (Acting Assoc. Comm'r 1998) 中确立了审理国家利益豁免申请的初步框架。根据 NYSDOT，申请人必须首先证明该个人寻求在具有实质性内在价值的领域就业。同上，第217页。其次，申请人必须表明拟议利益将是全国范围的。同上。最后，寻求豁免的申请人必须证明该个人将为美国国家利益服务的程度实质性高于具有相同最低资格的可用美国工人。同上，第217-18页。本办公室于2016年12月撤销了 NYSDOT 先例决定，并在 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的新框架。

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）可作为裁量事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议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事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将惠及美国。

同上。

II. 分析

申请人拟设立并经营一家提供居家医疗保健服务的企业。SCOPS 认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。基于下文所述理由，本办公室认定申请人未能充分证明拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项下的国家重要性。

A. EB-2 分类

1 如果此类证据不 readily 适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

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，认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性）。

关于所依据的 EB-2 分类，SCOPS 认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未进行充分分析。申请人声称她于2022年从 th._____. 获得了护理学学士学位的外国同等学历。

如前所述，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。见 8 C.F.R. § 204.5(K)(2)。为证明学士学位，申请人提交了其学业成绩单和对其学历资历的评估，确认申请人持有美国护理学学士学位的外国同等学历。然而，鉴于申请人于2022年获得学士学位，记录未显示她在该专业领域拥有五年学士后逐步提升的经验。因此，记录不支持申请人作为高级学位专业人士的 EB-2 分类资格。据此，本办公室将撤销 SCOPS 的相反认定。

申请人还主张她是一名具有特殊能力的人员。然而，SCOPS 未就申请人是否符合具有特殊能力的人员资格进行评估。此外，对申请人的类别资格进行进一步调查，例如将事项发回重审以让 SCOPS 发出证据请求，寻求支持在科学、艺术或商业领域具有特殊能力资格的文件，将无法律意义。由于基于下文所述理由申请人不符合国家利益豁免资格，本办公室不触及并特此保留对其所依据分类资格的认定。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的争点作出认定 ”）。

B. 国家利益豁免：实质性价值与国家重要性

第一项，实质性价值与国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。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。同上。

申请人打算在佛罗里达州经营其居家医疗保健企业。她表示，其事业“ 旨在协助患者和有护理需求的人士，由受过培训的专业人员提供协助，并提供在美国市场促进和落实健康所必要的护理和支持，还将为居家医疗保健支持领域的专业人员提供在线资格和提升课程。 ”记录包括学历资历、简历和个人陈述、专家意见书、商业计划、前雇主信函、推荐信和一份行业报告。尽管本办公室未逐一讨论每份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

在否决申请时，SCOPS 认定申请人的拟议事业具有实质性价值。然而，SCOPS 认定申请人未能证明拟议事业的国家重要性、她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将惠及美国。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张 SCOPS “ 错误适用了 ” 管辖国家利益豁免的 “ 法律标准 ”。本办公室注意到，申请人在其上诉书面论证意见中同时援引了 Matter of Dhanasar 和 NYSDOT。然而，如本办公室先前所述，本办公室于2016年12月撤销了 NYSDOT 先例决定，并在 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的新框架。

申请人进一步主张，SCOPS 未能 “ 充分评估并适当评价 ” 其专业资格和执照，忽视了商业计划和推荐信等关键证据，并得出了与事实和法律不一致的结论。经重新审查，本办公室认定申请人未能满足 Dhanasar 框架的第一项，该第一项要求拟议事业具有国家重要性。

申请人主张，她已通过 “ 提供清晰、充分且令人信服的证据 ” 证明其拟议事业具有实质性价值和国家重要性，并且她处于有利地位能够推进该事业，从而履行了其举证责任。关于本事项的证明标准，申请人必须以优势证据标准证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。换言之，申请人必须表明其主张 “ 更有可能 ” 或 “ 很可能 ” 为真。Id. at 376。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，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）。Id

申请人坚持认为，其居家医疗护理业务具有国家重要性，因为居家医疗护理和身体支持行业在美国发挥着重要作用，包括优化医疗系统资源、降低过高的医疗成本以及满足老年人的医疗需求。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录申请人工作 “ 潜在预期影响 ” 的证据。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，我们关注 “ 申请人拟从事的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，“ 我们寻找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内具有国家甚至全球影响。 ” Id. 我们还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济效应的事业，例如，特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ” Id. at 890。在此，虽然申请人的事业可能具有价值，但证据并未证明经营一家居家医疗护理公司将在居家医疗护理领域产生更广泛的影响或影响力，从而达到国家重要性的水平。

推荐信作者赞扬申请人的专业成就和技术技能。专家意见信作者强调，申请人的拟议事业解决了美国医疗系统内一个关键且不断扩大的需求，特别是在居家医疗护理方面。该专家补充说，申请人的事业与 “ 医疗行业当前趋势 ” 相一致。申请人还强调其在医疗护理和护理领域多年的专业经验。在此，尽管申请人的事业可能解决

医疗领域的需求，但记录并未证明该事业将对申请人客户和患者之外的群体产生可衡量的影响，从而达到国家甚至全球影响的水平。此外，尽管个人的经验、资格、贡献和成就具有实质性，但它们在Dhanasar第一项要件的语境下被错误适用。申请人的专业经验和成就通常对Dhanasar第二项要件具有实质性——即个人是否处于有利地位能够推进拟议事业——但它们通常对Dhanasar第一项要件不具有实质性——即某一具体的、预期的、拟议事业是否同时具有实质性价值和国家重要性。See id. at 888-91。

申请人宣称其拟议事业将产生实质性经济利益并创造直接和间接就业机会。她声称其业务将在第一年创造八个直接就业岗位，到第三年建立三个特许经营点，到第五年扩展到18个特许经营点。她进一步通过其商业计划声称，其事业到第五年将获得总计$3,064,915.20的收入。然而，申请人未提供关于这些预测依据的充分细节，也未充分解释拟议的人员配置目标、业务扩展计划和收入预测将如何实现。申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在没有充分证据证明可直接归因于其未来工作的预期美国经济影响或就业创造的情况下，记录并未显示申请人事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济效应 ”水平。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人主张，其事业“ 不仅解决了劳动力短缺问题，还提高了医疗护理可及性，降低了系统成本，并支持关键公共卫生基础设施的可持续性。 ”申请人进一步主张，“ 居家医疗护理和身体支持市场在应对美国医疗护理需求方面发挥着关键且全面的作用，促进效率、生活质量和国家经济发展，特别是在COVID-19疫情期间。 ”虽然我们承认医疗行业的重要性，但在确定拟议事业是否具有国家重要性时，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，我们关注“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。尽管申请人还主张其事业与政府倡议相一致，但仅与政府倡议相一致不足以构成国家重要性。在此，记录缺乏充分的佐证证据证明申请人的拟议事业在其领域提供更广泛的影响或对该国产生达到国家重要性水平的实质性积极经济效应。

尽管我们承认申请人在护理和医疗护理领域的技能和经验，但申请人未提供充分证据证明其事业将解决短缺问题，或其事业将在佛罗里达州或美国提供实质性经济利益。我们进一步注意到，劳工部（DOL）已将专业护理指定为“ Schedule A ”职业，以应对护士短缺问题。“ Schedule A ”职业是编纂于20 C.F.R. § 656.5(a)的职业，DOL已确定该职业没有足够的美国工人能够、愿意、合格且可用，并且类似就业的美国工人的工资和工作条件不会因外国人从事此类职业而受到不利影响。该指定豁免外国人护士的美国雇主在向USCIS提交申请之前必须进行劳动力市场测试并从DOL获得认证的ETA 9089（永久就业认证申请）的要求

而是直接向USCIS提交申请，并附上一式两份未经认证的ETA 9089。See 8 C.F.R. § 204.5(a)(2); see also 20 C.F.R. § 656.15。然而，这不是对工作邀请要求的豁免，因此它不支持在国家利益豁免申请语境下认定护理相关工作本身具有国家重要性。

C. 剩余的Dhanasar要件

由于记录中的文件未能证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题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其在Dhanasar所述第二和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决所不需要的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人否则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

申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，且其不符合Dhanasar分析框架的第一项要件。因此，申请人未能证明其有资格或作为自由裁量事项值得在国家利益下豁免工作邀请和劳工认证要求。

命令：上诉被驳回。