MAY132025_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：37735902 日期：2025年5月13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，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（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》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请，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。现依据8 C.F.R. § 103.3，本事项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符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得对工作要求获得“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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

[1] 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及哥伦比亚特区巡回上诉法院一致认为，USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

• 综合权衡，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人是一名注册护士，其事业旨在“ 创建并实施一项全国性项目，用于预防性医疗保健评估、协调，并与包括健康中心、政府机构和社区组织在内的各类促成者建立联盟。 ”为实现这些目标，申请人提议：1）通过实施流动诊所和远程医疗服务，增加农村和服务不足社区获得医疗保健的机会；2）通过创建护理教育和培训项目，解决全国护士短缺问题；3）通过引入“ 注重预防和管理的整合式护理模式 ”来管理慢性病；4）通过制定社区健康教育项目来增加医疗保健知识；以及5）通过“ 创新护理模式 ”减轻医疗保健的“ 财务负担 ”。

SCOPS认定，尽管申请人证明其处于有利地位以推进其拟议事业，且其事业具有实质价值，但其未能证明该事业的国家重要性，以至于综合权衡，豁免工作要求将有利于美国。

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人提议从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。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。同上。在Dhanasar案中，本办公室指出“ 我们关注拟议事业的更广泛影响 ”，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。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济效应，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

在上诉中，申请人主张SCOPS将其描述为企业家而非注册护士，从而歪曲了其事业。申请人辩称，将其努力归类为创业性质“ 损害了[其]计划的主要目标，即运用以护理为驱动的策略来增强公共卫生基础设施和预防性医疗保健系统。 ”虽然SCOPS的驳回决定将申请人描述为企业家，但其中并无任何迹象表明其国家重要性分析依赖于这一描述。相反，SCOPS承认申请人“ 提交了一份未来活动的拟议计划 ”，并基于该计划认定申请人未能证明其拟议事业“ 将影响或推进更广泛的行业，或在领域内具有更广泛的影响 ”，未能证明其“ 具有雇用美国工人的重大潜力或以其他方式提供实质性积极经济效应 ”，也未能证明其前瞻性影响“ 超出公司客户和未来雇员的范畴，达到国家重要性的水平 ”。

申请人主张其“预防性医疗保健倡议经过战略设计，旨在在广泛、可扩展和全国性层面上解决美国关键的医疗保健缺口。”通过创建一项混合且可扩展的计划，申请人辩称其事业“超越了局部影响”，并涉及“跨不同部门和地区的合作”，以解决“系统性医疗保健缺陷”。在SCOPS面前，申请人主张其混合计划的目标是通过实施各种措施改善“全国范围内的公共卫生应急准备”，利用“尖端卫生技术”，促进“各医疗保健部门之间的合作”，以及改革政策。具体而言，申请人打算创建一个全国公共卫生应急准备门户、一个公共卫生紧急事件跨部门工作组、公共卫生应急准备奖学金项目、全国性模拟演练和桌面演习，以及基于社区的公共卫生倡议。申请人主张其对预防性、整合式护理的强调具有可扩展性，因为它“普遍适用，并可适应各种医疗保健环境和患者群体”。申请人主张其事业通过改善健康结果、提供经济和社会效益以及推动向有韧性和公平的医疗保健系统转型，与国家优先事项相一致。虽然本办公室承认提供预防性医疗保健、医疗保健的可及性以及医疗保健应急准备的重要性，但对国家重要性的评估并不侧重于某一领域的一般重要性，而是“聚焦于外籍国民提议从事的具体事业。”同上，第889页。在此，申请人声称美国的公共卫生系统应急准备目前因“不同地区公共卫生准备工作的碎片化和异质性”而受损。在上诉中，申请人提交了强调美国医疗保健系统某些挑战的文章，如成本上升、不平等、短缺、隐私、不遵守建议、需要进一步预防性护理以及环境问题；以及赞扬巴西政府对其国家医疗保健进行货币投资的文章。提交的文章还表明，2002年国会向疾病控制与预防中心（CDC）拨款，以创建国家环境公共卫生追踪项目，提供“及时获取环境和健康数据”的途径。同样，记录中包含一份2001年的公共卫生报告，考察了实施互动式公共卫生系统的经验教训。申请人依赖其拟议事业的可扩展性来主张其国家重要性。值得注意的是，所提交的讨论美国互动式公共卫生系统的文章发表于二十多年前。申请人还提及美国卫生与公众服务部、国家环境健康科学研究所和国家卫生研究院等机构的美国政府网站，主张存在“已经在运行并与其事业直接一致”的倡议。但申请人未详细指明或论述美国当前为实现类似目标所做的努力，也未充分将其拟议事业与任何此类努力区分开来。总体而言，申请人未能证明其拟议事业将对领域产生足以证明其国家重要性的更广泛影响。

申请人还主张，她通过预防性护理项目弥合医疗保健差距的努力将带来成本节约，并减少“ 对晚期疾病昂贵治疗的需求 ”，从而为经济带来60亿美元的收益。此外，申请人还主张，建立多学科健康团队将创造“ 跨多个行业的数千个直接就业岗位 ”，并扩大“ 卫生教育、基础设施、信息技术和医疗设备供应等行业的间接就业创造 ”。尽管有这些主张，申请人承认其论点的核心是“ 其提案的国家影响，即与广泛的社会福利和健康福利的直接关联 ”，如上文所述。记录中没有足够的支持性证据来证明与这一具体努力相关的就业数字或直接经济利益的有关数据，也没有证明此类数据对于显示对经济萧条地区、该区域或更广泛的国家经济产生重大经济利益的重要性。尽管申请人的努力所产生的任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但申请人未能充分证明拟议的努力具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式提供达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

基于上述所有理由，证据未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议努力的国家重要性。

B. Dhanasar的其他要件及不合格性

由于我们对该问题的认定对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并保留申请人是否满足Dhanasar框架其他要件的问题。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不合格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，或以其他方式在自由裁量上值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。