NOV172025_02B5203 · 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：40061468 日期：2025年11月17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）

申请人是一名护士，寻求就业第二优先（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（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了申请，认定记录未能证明申请人有资格作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员获得分类，也未能证明对所需工作要求的自由裁量豁免（从而对劳工证的豁免）将符合国家利益。现根据8 C.F.R. § 103.3，本事项提交本办公室审理。

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. 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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类，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。本法第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，则非公民必须拥有美国博士学位或外国同等学位。同上。

专业被定义为本法第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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇专业水平的专长程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。2 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。如果申请人满足该要求，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可具有所需专长程度，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对工作要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。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）可作为自由裁量事项3批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 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。

二、分析

申请人提议通过其公司提供健康咨询服务！[已隐去]。SCOPS驳回了申请，认定申请人未证明其有资格获得基础分类。SCOPS还认定，申请人未能证明对所需工作要求的自由裁量豁免（从而对劳工证的豁免）将符合国家利益。

A. EB-2分类

SCOPS认定申请人没有资格作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员获得EB-2分类。关于高级学位分类，SCOPS认定申请人提交了相当于美国

1 专业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。本法第101(a)(32)条。
2 如果此类证据不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)。
3 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院，认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

护理学士学位的证据。然而，SCOPS认定申请人未确立作为持有高级学位的专业人士的资格，因为她未证明在该专业领域至少五年的逐步提升经验。关于申请人作为具有特殊能力的人员的资格，SCOPS在未提供充分分析的情况下认定申请人满足六项标准中至少四项。SCOPS随后进行了最终实质审查，并认定申请人未能以优势证据表明其拥有显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长程度。

尽管SCOPS未就申请人如何满足六项标准中的四项提供充分分析和解释，本办公室认为没有理由发回重审，因为根据Dhanasar分析框架解决有关申请人是否有资格获得工作要求（从而劳工证）豁免的问题，对本上诉具有决定性。因此，本办公室将保留对申请人是否符合所请求EB-2类别的审议。4 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对其最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在驱逐程序中，若申请人在其他方面不符合救济资格，则拒绝在上诉中处理替代问题）。

B. 拟议事业的实质性价值和国家重要性

第一项要件，实质性价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的價值可在商业、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。

SCOPS认定申请人的拟议事业具有实质性价值。然而，SCOPS认定申请人未证明拟议事业具有国家重要性、她处于有利地位以推进该事业，以及权衡之下豁免工作要求将惠及美国。本办公室同意。

申请人的拟议事业是“ 建立专注于职业安全、法规合规和公共卫生倡导的健康咨询服务，特别是在服务不足、经济脆弱的社区中。 ”申请人进一步主张，她计划就职业安全与健康管理局和疾病控制与预防中心的合规提供“ 培训、教育、审计和指导 ”，并且她的工作将直接推进“ 公共卫生基础设施、劳动力韧性和组织准备 ”。记录包括学术证书、简历、专家意见书、商业计划、推荐信以及行业报告和文章。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。

在驳回申请时，SCOPS认定申请人未证明其拟议事业的前瞻性影响将达到国家重要性水平，也未证明其将提供

4 本办公室注意到，申请人在表格 I-140 上的签名与其在表格 I-290B 上的签名明显不同。然而，由于本办公室将基于其他理由驳回上诉，本办公室也将保留对签名问题的分析和审议。

对其行业具有全国性影响，或其影响将更广泛地波及她的领域。
在上诉中，申请人主张SCOPS错误解释并狭义解释了Dhanasar案。她坚持认为她“ 提出了支持其拟议事业具有国家重要性的有力论据 ”。申请人称，她将通过提升全美社区健康和预防保健咨询服务的质量来满足一项国家需求。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 ”。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，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内具有国家甚至全球影响。 ”Id.我们还指出，“ [一]项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济效应，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。 ”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医疗保健咨询公司将产生更广泛的影响或在医疗保健领域产生达到国家重要性水平的影响力。

申请人声称，她的事业“ 提供即时和中期就业机会，并对所服务的企业产生间接经济效益 ”。她表示，其企业预计在第一年悲观情景下将产生120,000美元总收入，乐观情景下为180,000美元。她进一步表示，到第五年，预计总收入在悲观前景下将达到442,787美元，乐观前景下为619,901美元。她还表示，她将在第一年雇用两名全职和两名兼职员工，并计划到第三年扩展至六名全职和10名兼职员工。然而，申请人未就这些预测的依据提供充分细节，也未充分解释拟议的人员配置目标和收入预测将如何实现。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. at 376。若无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，记录不能表明申请人事业对区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 890。

申请人主张，其拟议事业“ 促进职业健康、公共卫生基础设施和劳动力健康 ”。她进一步表示，她的工作与“ 健康公平、社区健康教育以及公共卫生基础设施现代化的国家目标 ”相一致。虽然我们承认申请人领域的重要性，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，我们关注申请人拟从事的具体事业。Id. at 889。此外，与一般国家目标相一致本身并不必然证明申请人的事业达到国家重要性水平。在此，记录未包含充分的佐证证据，以表明申请人具体拟议事业在其领域提供更广泛影响、增进美国社会福利，或对美国产生达到国家重要性水平的重大积极经济效应。

申请人确认，她将通过提供服务填补美国合格护士的缺口，并强调包括护士在内的医疗保健工作者现有短缺。尽管我们承认申请人希望为医疗保健领域做出贡献，但申请人未提供充分证据证明其具体事业将解决短缺问题，或证明其事业将带来美国的重大经济利益。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。“ Schedule A ”职业是编纂于20 C.F.R. § 656.5(a)的职业，DOL已认定该职业没有足够有能力、愿意、合格且可用的美国工人，且此类职业中雇用外国人不会对类似受雇美国工人的工资和工作条件产生不利影响。该指定使雇用外籍护士的美国雇主免于在向USCIS提交申请前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）。相反，申请直接向USCIS提交，并附上一式两份未经认证的ETA 9089。参见8 C.F.R. § 204.5(a)(2)；另参见20 C.F.R. § 656.15。然而，这不是对工作邀请要求的豁免，因此并不支持在国家利益豁免申请背景下认定护理相关工作本身具有国家重要性。

专家意见信的作者指出，申请人的事业通过提供全面的咨询和培训解决方案，帮助企业遵守健康法规并保护其员工，直接应对劳动力安全、健康教育和风险缓解方面具有全国意义的挑战。该作者进一步指出，申请人的事业具有重大国家和全球影响，且她的倡议与“ 增进工人福祉、减少职业危害和促进可持续发展的国际努力 ”相一致。在此，尽管申请人的事业可能满足医疗保健领域的需求，但记录并未证明该事业将对申请人客户和患者之外产生可衡量的影响，从而达到国家甚至全球影响水平。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到国家重要性水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 893。在此，记录缺乏充分的佐证证据，以表明申请人的拟议事业在其领域提供更广泛影响或对美国产生达到国家重要性水平的重大积极经济效应。

C. Dhanasar其余要件

由于记录中的文件未证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免资格。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所述第二和第三要件下资格的上诉论点。参见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 ”）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本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

申请人未证明其拟议事业的国家重要性，且不符合Dhanasar分析框架的第一要件。因此，申请人未证明其有资格或作为自由裁量事项在符合国家利益的情况下值得豁免工作邀请和劳工认证要求。

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)。非法居留或否则不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发I-862表格（出庭通知）而根据该法第240条面临驱逐程序。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。