AUG152023_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

案卷编号：28020666 日期：2023年8月15日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名专攻肿瘤乳腺外科手术与治疗的医生及普外科医生，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作为具有特殊能力（exceptional ability）的个人，并寻求豁免与该EB-2分类相关的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任（Director）驳回了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需职位offer、进而豁免劳工证将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准（preponderance of the evidence）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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其应获得对职位offer要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。1 尽管法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了

1 该法第203(b)(2)(B)(ii)条规定，对于同意在卫生与公众服务部部长指定为存在卫生保健专业人员短缺的地区或退伍军人事务部部长管辖下的卫生保健机构工作的某些医生，可给予国家利益豁免。此外，该医生必须证明联邦机构或州公共卫生部门此前已认定其在上述地区或机构的工作符合公共利益。同上。申请人在上诉中主张其依据该法第203(b)(2)(B)(i)条寻求分类。

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2，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业（proposed endeavor）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
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人最初表示她打算“ 作为在普外科医生——乳腺专科医生方面具有特殊专长的高技能医生在美国工作 ”。她进一步表示她计划“ 在美国担任普外科医生，专注于缓解乳腺病变的早期阶段 ”。申请人还表示“ 她将促进患者的整体健康，在医疗保健环境中实施技术，并培训其他专业人员以发展其技能 ”。

在回应审理主任的补件通知（RFE）时，申请人重申其在美国的拟议事业涉及“ 女性肿瘤乳腺外科手术与治疗 ”。申请人的“ 职业计划 ”表明她打算“ 全职从事临床执业 ”，并且她的患者护理行动将有助于减少“ 阻碍乳腺癌早期诊断和及时治疗的障碍，帮助确保基于综合护理的高康复率 ”。此外，她主张她将“ 作为顾问和合格医务人员的培训者向美国患者提供医疗保健，同时她完成其执照和学历注册程序以在住院医师水平全面执业 ”。申请人进一步指出她“ 有资格教授和培训该领域的学生和专业人员 ”。

记录中包含关于乳房植入物疾病、患者就其乳房植入物应考虑的问题以及与乳房植入物相关的健康问题的信息。因此，记录支持审理主任关于申请人拟议事业具有实质价值的认定。

此外，申请人提供了讨论卫生专业人员短缺指定、关键需求领域机构指定、与卫生保健服务相关的联邦短缺指定、佛罗里达州医生短缺、克服佛罗里达州西南部医生短缺的建议以及佛罗里达州医生短缺日益恶化的文章。本办公室不采信申请人关于其拟议事业因其领域专业人员短缺而具有国家重要性的主张。仅凭合格专业人员短缺并不使一名

2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

医生或外科医生个人的工作在 Dhanasar 先例决定下具有国家重要性。在此，申请人未能证明其拟议事业将影响或显著减少所主张的国家短缺。此外，合格工人短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

此外，申请人提供了来自 A-V-、N-D-C-F-、R-J-M-D-、L-D-C-、M-I-F- 和 R-A-B- 的支持信，其中讨论了其医疗资格和经验。然而，申请人的技能、知识及其领域内先前的工作涉及 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国民 ”。同上，第890页。此处的问题是，她拟议从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。上述信件未包含充分的信息和解释，记录中亦无充分的佐证证据，以表明申请人作为专攻肿瘤乳腺外科手术与治疗的医生及普外科医生的具体拟议工作在其领域具有更广泛的影响，或对我国产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

在驳回申请的决定中，审理主任认定申请人未能确立 Dhanasar 先例决定所要求的其拟议事业的国家重要性。3 审理主任解释称，申请人未能证明“ [其]作为外科医生继续工作的潜在预期影响，或其工作将如何在医学领域产生更广泛的影响 ”。

在其上诉书面论证意见（brief）中，申请人主张她“ 是医疗保健领域的医学专家，在乳腺癌治疗、乳房切除术及乳腺癌相关外科手术专业领域拥有超过20年的医生工作经验 ”。如前所述，申请人关于其医生经验、医疗资格和外科技能的主张涉及 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国民 ”。同上，第890页。此处的问题是，她拟议从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人还援引本办公室的非先例案件 Matter of E-C-H-，该案涉及一名顾问，其拟议工作涉及改进项目并协助为美国退伍军人和伤残军人提供支持和倡导的组织。她主张其案件与上述事项类似，因为她提供了“ 包含专业策略、进展描述和行动计划的详细职业计划 ”。申请人所援引的非先例决定未作为先例公布，因此对 USCIS官员在未来的审理中不具有约束力。参见 8 C.F.R. § 103.3(c)。非先例决定将现行法律和政策适用于个案的具体事实，并可能基于审理记录中的证据、所考虑的问题以及适用的法律和政策而有所区别。在此，申请人未能证明本申请的事实与上述非先例决定中的事实相类似。例如，与

3 审理主任的决定指出，申请人商业计划（系为回应补件通知而提供）中的陈述与依据《移民与国籍法》第203(b)(2)(B)(ii)条申请分类的请求相符。无论如何，在说明申请人未依据《移民与国籍法》第203(b)(2)(B)(ii)条证明其资格后，审理主任仍使用Dhanasar案所确立的分析框架，依据《移民与国籍法》第203(b)(2)(B)(i)条审议了申请人的文件。

在Matter of E-C-H-案中的个人，申请人未证明其拟从事的事业在该领域具有更广泛的影响。

此外，申请人主张其拟从事的工作“ 很可能在南佛罗里达各地创造该领域内的就业机会 ”。她声称其“ 创业活动很可能为我国带来重大且更广泛的经济利益，同时聚焦于我国某一特定地理区域，并显著且可能在该特定区域雇用劳动者并创造经济福祉。 ”在Dhanasar案中，我们指出，“ 一项事业若具有雇用美国劳动者的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。然而，申请人未提供证据表明其具体事业具有雇用美国劳动者的重大潜力，或对我国具有其他重大积极经济影响。在没有关于其未来工作可归因于美国的任何预计经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人的医疗执业所产生的区域或国家经济利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

申请人还指出其提交的关于乳房植入物疾病、患者应就乳房植入物考虑的问题以及与乳房植入物相关的健康问题的资料。虽然这些文章有助于表明其拟从事事业的重大价值，但不足以证明其国家重要性。在确定国家重要性时，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 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，我们进一步指出，“ 我们寻找 ”拟从事事业的“ 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.

为评估申请人的拟从事事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。虽然申请人拟从事的手术、临床和教学职责具有重大价值，但她未提供充分信息和证据证明其拟从事事业的预期影响达到国家重要性水平。在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定记录未显示申请人的临床和教学工作将充分超出其未来患者和医学受训者，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响学术界或肿瘤乳腺外科领域。因此，申请人的拟从事工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未按Dhanasar先例决定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。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并特此保留关于其依据Dhanasar所述第二项和第三项要件资格的上述论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对裁决结果所不必需的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

对其所达结果”）；see also 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

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明其符合资格或依裁量权本应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立且替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。