DEC152023_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：28963743 日期：2023年12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）

申请人是一名专攻骨科与创伤学的医生，寻求以拥有高级学位个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附职位offer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)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明拟议事业具有实质价值和国家重要性，申请人未处于有利地位以推进该事业，且豁免职位offer要求不会对美国有利。该事项现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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)。本办公室对该事项中的问题进行重新审查。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。1

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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、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 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得以“ 国家利益 ”为由对职位offer要求行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然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) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，美国公民及

1 尽管本办公室可能不会逐项讨论每一份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，2 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 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；且
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

A. EB-2 分类：高级学位

审理主任未处理申请人是否符合 underlying EB-2 分类要求的问题。申请人称其符合 EB-2 分类资格，因为他具有相当于美国学士学位的外国同等学历以及5年逐步晋升的经验。记录中包含证据表明申请人在巴西的[已隐去]获得了医师（titulo de medico）学位，并完成了骨科与创伤学的医学住院医师培训。记录还包括支持其在巴西担任医生经历的推荐信，以及一份学术评估，认定其外国学位相当于医学科学理学硕士。

由于记录未能以优势证据证明申请人符合 EB-2 分类资格或以其他方式作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免，本办公室将保留对申请人 EB-2 分类资格问题的裁定。3

B. 国家利益豁免

Dhanasar 分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。该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。

1. 实质价值

审理主任称申请人的拟议事业不够具体，无法评估其实质价值。本办公室不同意，并认定记录充分确立了拟议事业，且其事业具有实质价值。就实质价值而言，本办公室可考虑该事业潜在重大经济影响的证据，然而，“ 与研究、纯科学以及促进人类知识相关的事业可能符合条件，无论这些领域的潜在成就是否可能转化为美国的经济利益。 ”Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

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本质上属于自由裁量）。

3 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）；另见 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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

在最初随表格I-140提交的职业计划中，申请人称其拟议事业为：

[T]将其作为医生和外科医生的多年经验带到美国，以帮助缓解对此类专业人员日益增长的需求。具体而言，我可以：

1. 在任何诊所或医院系统工作，改善患者的生活质量；
2. 为业内其他医生和专业人员提供培训和支持；
和/或；
3. 担任有志进入医疗领域学生的讲师。

他进一步解释了他将治疗的伤害类型及其在美国的常见发生情况，并讨论了美国医生短缺预计将加剧的问题。申请人的职业计划由其简历和同领域其他医生出具的证明其经验的推荐信，以及一份专家意见书、行业报告和文章作为补充。基于上述证据，本办公室认定其拟议事业具有实质价值，因为它与医疗领域相关，并通过指导业内他人促进人类知识。

2. 国家重要性

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。遵循 Dhanasar，本办公室寻找证据表明拟议事业具有重大潜力，可广泛增进社会福利或文化或艺术丰富，或有助于推进有价值的 technology 或研究领域。

申请人提交了行业报告和文章，显示美国存在医生短缺，且预计未来数年这一短缺将加剧，同时随着美国人口增长和老龄化，对医生的需求也在增加。他还提供了关于骨科伤害在美国普遍性的信息。然而，合格专业人员短缺并不使单个医生或外科医生的工作在 Dhanasar 裁决下具有国家重要性。在此，申请人未能证明其具体拟议事业将广泛影响或显著减少所称的国家短缺。此外，合格工人短缺问题由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

申请人讨论的另一个问题是他将通过拟议事业拯救生命、通过治疗患者优化生活方式，并培训下一代医生。尽管本办公室认为上述所有方面均具有实质价值，但就国家重要性认定而言，拟议事业的范围必须达到国家重要性水平。记录未能证明其拟议事业将在其领域内产生国家或全球影响。Id at 889。在 Dhanasar 中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会超越其学生而更广泛地影响其领域。Id. at 893。

本办公室认定，申请人未能证明其拟议事业将充分超越其患者或学生，以与国家重要性相称的水平影响医疗领域。在此，申请人未提供充分的书面证据证明其拟议事业将更广泛地影响医疗行业，而非仅惠及其患者和学生。在没有关于更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人的拟议事业不符合 Dhanasar 框架第一项要件的国家重要性要素。

此外，申请人在上诉书面论证意见及其初次申请时的专家意见信中称，其拟从事的事业将产生经济影响。上诉书面论证意见讨论了骨科领域以及治疗患者如何能够减轻其对社会造成的负担。专家意见信讨论了医疗领域对经济的积极影响，包括创造就业、购买商品和服务以及产生州和地方税收。对于国家重要性的认定，该事业“可能具有国家重要性，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步。”Id. at 889。它还可能“具有雇用美国工人的重大潜力”或“其他重大积极经济效应，特别是在经济萧条地区。”Id. at 890。记录显示了该领域总体上可能如何产生经济影响，但并未显示申请人的具体事业将如何产生重大积极经济效应或达到具有国家重要性程度的国家影响。

最后，上诉书面论证意见称，申请人可以在对医生需求更高的农村或服务不足地区提供服务，并且其影响可能因执业地点而更为重大。然而，没有信息或证据证实其计划在农村或服务不足地区工作的主张。此外，申请人此前在回应补件通知时曾表示，其并非依据该法第203(b)(2)(B)(ii)条申请医生国家利益豁免，[4] 这削弱了其计划在农村或服务不足地区提供服务的主张。

记录中的证据未能确立Dhanasar先例决定第一要件所要求的其拟从事事业的国家重要性，因此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所述第二和第三要件下资格的上述论点。See Bagamasbad, 429 U.S. at 25; see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

III. 结论

申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件。因此，我们认定申请人未能确立其符合国家利益豁免的资格，或经裁量后不应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

[4] 该法第203(b)(2)(B)(ii)条为同意在服务不足地区或美国退伍军人事务部医疗设施工作并满足某些要求的医生提供国家利益豁免。See 6 Policy Manual F.6(b), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-6。