FEB122024_03B5203 · 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：28541613 日期：2024年2月12日

对内布拉斯加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）

申请人是一名医疗专业人员，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)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明豁免该分类的工作要求、从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。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，因为申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因此他未满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要求。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 884。由于这一已确认的否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar其余要件的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出其所需结论并非必要的问题作出认定 ”）；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）。

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科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主提供，因此须另行证明豁免工作要求符合国家利益。

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。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士符合资格，他们随后必须证明其值得获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“ 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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项，2 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人是持有高级学位的专业人士。3 尚待确定的其余问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

申请人称他是一名全科医生，拥有九年“ 在急诊领域以及门诊和住院领域以解决问题的方式 ”工作的经验。他称其拟从事的事业是在卫生专业人员短缺地区“ 担任初级保健临床医生和急诊顾问 ”。4

在初始提交时，申请人提交了其教育和经验证据、简历、个人陈述以及一份描述其主张的国家利益豁免资格的专业计划。他还提交了推荐和支持信函、专家意见书，以及描述美国医疗专业人员短缺的文章和行业报告。

经初步审查后，审理主任发出了补件通知（RFE），给予申请人提交额外证据以尝试证明其国家利益豁免资格的机会。申请人对补件通知的回复包括一份日期为12月的更新专业计划

1 专业人士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 另参见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）。
3 记录显示申请人持有2012年授予的美国同等高级学位。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。
4 首先我们注意到，申请人似乎并非美国的持照医生。尽管申请人称其拟从事的事业是提供患者护理，“ 特别是在佛罗里达州内的低收入人群和医疗资源匮乏地区 ”，但记录中不包含申请人是佛罗里达州持照医疗专业人员的证据。申请人必须在提交申请时满足申请的所有资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。（12）。

2022年、第二份专家意见、其作为注册医疗助理和外科助理的认证证据，以及证明佛罗里达州存在医疗专业人员短缺的证据。

在其更新的个人陈述中，申请人概述了其获得“ 医生国家利益豁免 ”的资格。他称其“ 同意在临床执业中全职工作，服务期限为5年 ”，并“ 将在卫生专业人员短缺地区（HPSA）、医疗保健有限准入地区（MUA）或退伍军人事务设施提供服务，或为医生短缺地区（PSA）的专科医生提供服务 ”。

在审查申请人的补件通知回复后，审理主任认定申请人已提交充分证据证明其拟从事的事业具有实质价值。然而，他认定申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性、其处于有利地位以推进其拟从事的事业，或权衡之下豁免工作要求、从而豁免劳工证将有利于美国。审理主任认定记录未能证明申请人的拟从事事业将在医学教育、实践或研究领域产生更广泛的影响。审理主任还指出，申请人2022年12月的专业计划似乎表明其寻求作为医生国家利益豁免的资格，尽管随申请提交的初始证据并未请求此指定。5 审理主任援引Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)，指出“ 申请人不得对已提交的申请作出实质性变更 ”。

此外，审理主任认定申请人未能证明其处于有利地位以推进其拟从事的事业。他指出，申请人作为注册医疗助理和外科助理的认证“ 不能证明[他]已在担任全科医生方面取得进展，该职位具有不同的教育和执照要求 ”。审理主任进一步认定，申请人未能证明国家利益因素，例如劳工证的不切实际性、其预期贡献对美国的益处、对其贡献的紧迫国家利益、潜在的就业创造，或其自雇不会对美国工人产生不利影响。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，并主张审理主任未考虑关键证据。在其上诉书面论证意见中，申请人引用了记录中已有的证据，并称该证据以优势证据证明其值得获得国家利益豁免。

A. 实质价值和国家重要性

第一项要件，实质价值和国家重要性，侧重于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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

5 本法第203(b)(2)(B)(ii)条规定，对满足若干条件的医生应给予工作要求豁免，其中包括联邦机构或州公共卫生部门已认定其工作符合公共利益。

相关问题不在于该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。见同上。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。 ”同上。我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，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。 ”同上，第890页。

在上诉中，为支持其拟议事业具有所称的国家重要性，申请人引用了其针对补证通知（RFE）提交的证据。具体而言，申请人称其2022年12月的职业计划、来自I_____I的专家意见信以及关于医疗保健专业人员短缺作为国家关切问题的文章，证明其拟议事业具有国家重要性。

尽管申请人称其职业计划包含对其拟议事业的详细描述，但我们不同意。申请人的职业计划包括若干部分，讨论其教育、经验、职业技能、认证和价值观。他还包括描述医生职业概况、美国医生短缺、医生的就业和工资统计数据，以及美国医生的其他统计和人口统计资料（例如除英语外所讲的语言）的部分。申请人职业计划中唯一涉及他计划在美国做什么的部分标题为“ 医生国家利益豁免 ”。如上所述，在该部分中，申请人陈述其意图全职从事临床实践，并在HPSA、MUA、PSA或美国退伍军人事务部提供服务。

如审理主任所指出的，本申请并未表明申请人正在寻求《移民与国籍法》第203(b)(2)(B)(ii)条下的医生国家利益豁免。在上诉中，申请人主张审理主任“ 错误地将特殊的‘ 医生 ’国家利益豁免法律标准适用于本申请，而非适用Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884中确立的框架。 ”经重新审查（de novo review），我们认定审理主任根据Dhanasar框架正确分析了记录中的证据。

申请人还引用了由_____准备的专家意见。我们承认该专家意见包含对申请人拟议事业国家重要性的分析。在其分析中，I_____I概括性地指出，申请人“ 将为医学领域做出贡献……缓解COVID-19疫情的危机……并为美国患者提供医疗治疗。 ”然而，I_____I并未讨论申请人具体拟议事业的任何细节。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。同上。我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；提交专家意见信并非资格的可推定证据。同上。在此，该参考

意见证明价值甚微，因为它并未有意义地讨论申请人具体拟议事业的细节以及为何其具有国家重要性。I_____I并未详细说明申请人的具体拟议事业将如何对美国产生预期影响，包括对患者护理的国家或全球影响、雇用美国工人的潜力或积极的经济影响。相反，其意见是概括性的，结论称申请人“是在具有实质价值和 National 重要性的领域中的成熟专业人士”，而未提供实质性分析。

在上诉中，申请人主张其拟议事业的更广泛影响体现在：解决卫生专业人员短缺地区问题、改善医疗保健可及性、满足高风险人群的需求、在经济萧条地区产生经济影响、促进整体公共卫生，以及雇用美国工人的重大潜力。然而，申请人未提供商业计划来描述其打算如何提供服务。申请人的个人陈述不够具体或详细，使我们无法在不考虑申请人打算实施该目标的具体方式的情况下，抽象地评估其潜在预期影响。“在确定国家重要性时，审理人员的分析应侧重于受益人将做什么，而非具体的职业分类。”6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual（着重号为原文所加）。

申请人声称该否决存在缺陷，因为审理主任未考虑记录中的全部证据。虽然我们同意审理人员应考虑记录中的相关证据，但申请人未能充分支持其关于存在审理主任未考虑的相关证据的主张。申请人未引用或描述哪些具体证据未获考虑。我们注意到，该决定讨论了申请人在其书面论证意见中列出的每一项所称证据。尽管如此，我们在此再次予以论述。

申请人继续依赖其将提供的服务的所称价值、其个人和专业素质及成就，以及医疗保健专业人员的普遍短缺。然而，如上所述，证据未能充分证明拟议事业的国家重要性。因此，我们认定申请人未满足Dhanasar框架的第一项要件。

由于申请人未如Dhanasar框架第一项要件所要求确立其拟议事业的国家重要性，其不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第二和第三项要件下的权衡因素将无实际意义。如上所述，我们保留申请人对Dhanasar其余两项要件的上诉论点。6 见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

6 即使我们已处理其余问题，我们仍会驳回本上诉。如上所述，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但申请人未确立其国家重要性、其处于推进拟议事业的有利地位，或总体而言，豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证将有利于美国。在上诉中，申请人引用了随原始申请和RFE回复提交的相同支持证据。审理主任已充分论述先前提交的证据，并解释了其在证明申请人满足Dhanasar第一和第三项因素以及符合国家利益豁免资格方面的不足。申请人的上诉主张未能确立其满足Dhanasar全部三项要件。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的全部三项要件，我们认定其未确立有资格或作为裁量事项应获国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。