JUL102024_14B5203 · 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：31498473 日期：2024年7月10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）

申请人是一名放射科医生，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，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求，即国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人的拟议事业与其高级学位相关，且其未能证明该事业具有国家重要性。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查（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。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。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。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得获得对工作邀请要求行使自由裁量权的豁免，即符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“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）可作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议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议事业；且
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

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。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该个人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其教育背景、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。同上，第890页。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，本办公室可评估以下因素：鉴于该个人的资格性质或拟议事业的性质，其获得工作邀请或获得劳工证是否不切实际；即使假设存在其他合格的美国工人，美国是否仍将从其贡献中受益；以及对其贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来证明，权衡之下，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。同上，第890-91页。

二、分析

申请人是一名放射科医生，打算通过担任一家放射科诊所的首席执行官来继续其在该领域的职业生涯。他指出，他将为患者提供专业放射护理，包括在肿瘤科和产科等多个领域进行介入性放射程序。

审理主任认定申请人不符合基础EB-2分类资格；虽然申请人持有高级学位并具备必要的专业经验，但审理主任认定申请人的拟议事业与其研究领域无关。审理主任还认定申请人未满足Dhanasar关于豁免工作邀请和劳工证的要求

[1] 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，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性质）。

来自美国雇主的要求。具体而言，审理主任认定第一项要件下未证明该事业的国家重要性，且申请人未证明如第三项要件所要求的那样，豁免工作邀请要求将有利于美国。本办公室不同意审理主任关于不符合EB-2分类资格的认定，并撤回该裁定。然而，本办公室同意申请人未如Dhanasar第一项要件所要求的那样确立该事业的国家重要性，因此将驳回上诉。

A. 申请人已确立其EB-2分类资格

审理主任错误地认定申请人的拟议事业与其获得高级学位所涉学习无关。申请人拟任职位的确切头衔是首席执行官，审理主任正确地指出首席执行官并不要求具备申请人所完成的医学培训。然而，审查申请人作为首席执行官拟从事的工作表明其与研究领域的关联；申请人拟管理的公司将提供临床放射治疗，包括超声波和其他影像扫描。

B. 申请人未证明其事业具有国家重要性

在上诉中，申请人主张其已满足Dhanasar框架的第一项要件，因为审理主任未适当考虑其研究背景、其工作将对医学领域产生的影响，或将在改善社会福利的同时产生的积极经济效应。他主张审理主任未能充分考虑记录中的某些证据，如文章和互联网来源。

申请人主张其在放射学领域的专业方向将其事业提升至国家重要性的水平。他强调其在介入放射学方面的特定专长使其能够在产科和妇科等复杂领域提供早期发现和干预。申请人主张，通过提供先进影像检查和微创介入程序，他将为放射学领域的进步作出贡献。他指出，其采用先进介入技术改善了患者的医疗状况，并具有降低即时医疗成本的积极效果。此外，他主张通过改善患者健康，其拟议工作广泛增强了社会福利和全国健康成果。他强调医疗行业总体以及放射学具体领域的迫切劳动力需求。他还指出，抗癌程序是公共卫生的重要组成部分，已被美国政府列为关键需求领域。同样，他主张应被视为STEM学位持有者，将培训下一代STEM专业人士，并指出该事业位于关键需求领域，将具有潜在的前瞻性影响，“达到与该领域本身所拥有的相似的国家重要性水平”。

为支持这些主张，申请人提交了证据，包括但不限于：商业计划书；各类技术档案；同行医生出具的推荐信，详述其能力、对患者护理的承诺以及对新技术的采纳；所获奖项和成就清单；研究论文发表证据；以及有关医疗行业、特别是放射学、以及美国对STEM专业人士需求的信息。

申请人未满足Dhanasar框架的第一项要件，该要件要求拟议事业具有国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室审查记录其工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。在Dhanasar中，本办公室指出“ 我们寻求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具有国家甚至全球影响。 ”同上。

申请人主张他“ 计划彻底变革医学诊断和介入放射学 ”，但除了表示愿意持续跟进该领域进展并将其应用于自己的执业之外，并未提供具体实例。尽管证据反映了申请人有意为患者提供有价值的服务，但他未提供充分的信息和证据，以证明其拟从事事业的前景影响达到了国家重要性的水平。我们认可申请人和为其出具支持信函的医生所强调的，即他致力于采纳新技术和新科技并将其融入自己的执业。然而，记录并未反映申请人正在开发有可能产生推动放射学领域发展的前景影响的技术、科技或程序。

同样，尽管申请人提交了一些关于过往研究工作的证据，包括患者病例研究，但他未能证明其所参与的研究有可能带来放射学领域的进步或变革。2 尽管申请人还重申其致力于培训可能在其诊所工作的其他放射科医生，但证据并未显示他打算创造能够影响放射学实践的教学或培训进步；相反，他表示自己勤勉地紧跟该领域取得的进展。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其所在领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，我们认定记录并未显示申请人的拟从事事业能够充分超越其患者群体，以与国家重要性相称的水平影响放射学领域的医疗保健。

关于拟从事事业的经济影响，所提供的证据不足以证明其医疗执业将给地区或国家经济带来达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平的显著利益。Id. at 890。最后，尽管医疗保健领域、卫生基础设施和STEM准备是现任政府以及全国各利益相关方关注的重点领域，但仅此一点不足以证明该事业的国家重要性。申请人关于其作为这些具有国家重要性的领域的一部分开展工作必然证明其事业重要性的主张是错误的。劳工证豁免并非按职业类别授予；国家利益豁免本质上与该特定事业的前景潜在影响相关联。

2 我们认可申请人过去曾参与一些研究项目；然而，其商业计划和其他证据并未表明他与 合作的工作中有相当一部分将致力于推进研究。相反，该拟从事事业提议侧重于直接患者护理。我们还注意到推荐信表明申请人因愿意采纳和实施技术进步而受到认可。特别是，记录反映他在巴西使用了新近可用的成像技术，从而改善了孕产妇死亡率。然而，记录并未反映申请人参与了这些技术的开发，或他在其他方面有望推动美国的放射学实践。

See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人提议作为放射科医生提供患者护理。他强调了其在该领域的经验及其护理水平和专业精神。虽然一位富有爱心且称职的医生当然可以为其特定患者带来利益，但本案中的拟从事事业仅限于为放射科患者提供临床护理。因此，申请人的拟从事事业不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未能确立拟从事事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。我们对申请人是否能够满足第二项和第三项要件以取得国家利益豁免资格保留意见。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定所不必需的问题作出“纯咨询性认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人未能另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人因其拥有高级学位并随后具备五年专业经验，且打算在充分相关的领域从事一项事业，已确立EB-2分类的资格。然而，他未能确立其拟从事事业达到了获得国家利益豁免所要求的国家重要性水平。

裁定：上诉被驳回。