JUL182023_04B5203 · 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：23782181 日期：2023年7月18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）

申请人是一名外科医生，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。移民和国籍法（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于此EB-2移民类别的职位邀请要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益时，酌情批准对所需职位邀请的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了申请，认定记录未能证明豁免职位邀请要求符合国家利益。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 签证类别的资格，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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

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，申请人随后必须确立其符合“ 符合国家利益 ”的酌情豁免职位邀请要求的资格。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“ 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，USCIS 可以酌情1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或否决国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任未就申请人是否符合 underlying EB-2 类别资格作出认定。相反，审理主任仅分析了申请人是否符合国家利益豁免的资格。审理主任认定申请人已证明其拟议事业的实质价值，且其处于有利地位能够推进该事业，但申请人未能证明该事业的国家重要性，也未能证明权衡之下豁免职位邀请要求将有利于美国。

记录中包含证据表明，申请人于2005年在巴西 Universidade do Sul de Santa Catarina 获得医师资格（titulo de medico）学位，并于2008年在巴西完成普通外科住院医师培训，于2010年在巴西完成头颈外科住院医师培训。记录还包含证据表明申请人在巴西持有行医执照，并在巴西作为外科医生拥有约11年的工作经验。2 由于审理主任的决定和申请人的上诉均未涉及申请人截至优先日期是否已确立 EB-2 类别资格的问题，本办公室对此问题予以保留，并在下文审查申请人是否已根据 Dhanasar 分析框架确立资格。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出决定所不必要的争议问题作出认定 ”）。

申请人在其初始申请中陈述，其拟议事业是担任外科医生。申请人陈述，通过该事业，他将“ 帮助美国医疗服务提供者、医疗机构和美国医院改进医疗程序，并处理复杂的医疗程序 ”。申请人未具体说明其将从事的外科类型或专业。在回应审理主任的拒绝意向通知（NOID）时——该通知要求提供额外文件以确立 Dhanasar 分析框架的全部三项要件——申请人进一步就其拟议事业陈述，他打算接受来自俄亥俄州[已隐去]诊所基金会的职位邀请，担任内分泌外科的临床副外科医生。

关于 Dhanasar 分析框架的第一项要件，如上所述，审理主任认定申请人已证明其拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。具体而言，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业将在医学领域产生更广泛的影响。审理主任得出结论，申请人拟议事业的影响将仅限于为其工作所在医院或机构的患者提供服务，且记录中没有足够证据表明申请人拟议事业如何可能超越该组织及其患者，对行业或领域产生更广泛的影响。审理主任还指出，申请人未能

2 申请人未提供证据证明其在提交申请时已获准在美国行医。

证明拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式提供与国家级重要性相称的重大积极经济影响。

在上诉中，申请人主张审理主任未适用适当的证明标准，而是施加了比优势证据更严格的审查标准。具体而言，申请人声称审理主任未适当考虑申请人的职业计划、其在该领域工作的证据、其推荐信以及提交的行业报告和文章。申请人主张，这些证据以优势证据证明拟议事业具有国家重要性。

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预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在特定领域具有国家或全球影响的事业，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响，可能具有国家重要性。Id. 此外，以区域为重点的事业仍可能具有国家重要性，例如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，特别是在经济萧条地区。Id. at 890。

经重新审查，本办公室认定，记录中的证据以及申请人在上诉中强调的证据未能以优势证据证明其拟议事业的国家重要性。关于职业计划，申请人在初始提交的计划中主张，其拟议事业具有国家重要性，因为他将开发治疗方法以改善健康、提供优质患者护理、监督新晋医疗保健提供者、促进公共卫生并协商医疗保健成本。但这些所述目标中的若干项仅仅描述了外科医生的典型职责，而非确立申请人具体拟议事业如何具有国家重要性。3 此外，除列出这些目标外，该计划未提供关于如何实现这些目标及其范围的进一步具体细节。没有更多细节，该计划未能确立这些目标如何将对医学领域产生与国家级重要性相称的广泛影响。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，本办公室关注的是“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在回应审理主任的 NOID 时，申请人提交了一份修订后的职业计划，其中陈述他将通过接受来自俄亥俄州[已隐去]诊所基金会的职位邀请，担任内分泌外科的临床副外科医生，来从事其拟议事业。申请人提供了来自[已隐去]诊所基金会、日期为2022年2月4日的职位邀请信，该信声明这是一份“ 不具约束力的意向书 ”，拟任命申请人为内分泌外科领域的临床副外科医生，以获得签证和俄亥俄州医疗执照为条件。申请人主张，这确立了其事业的国家重要性，因为

3 在确定国家重要性时，分析的重点是申请人将从事什么工作，而不是具体的职业分类。例如，尽管Matter of Dhanasar案中的申请人的职业是工程师，但该决定讨论的是其具体的拟议事业“ 从事与航空和航天推进系统相关的研究与开发，以及教授航空航天工程 ”。参见 generally, 6 USCJS Policy Manual F.5(D)(1), http://www.uscis.gov/policy-manual；另见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 891。

._____.!是一个经济萧条地区，因此属于医疗资源匮乏地区，并且因为美国全国范围内存在内分泌外科医生的短缺。记录中确实包含与美国医生短缺和医疗保健获取不足相关的文章和报告，但申请人的职业计划未能可信地解释其作为一名个体外科医生的努力将如何以上升到国家重要性水平的影响规模影响这些问题。4 我们还注意到，申请人必须在提交申请时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(12)。申请于2019年11月提交，而来自IIC!inic的、日期为2022年2月的工作邀请函是在提交两年多之后收到的。尽管工作邀请函的日期在申请提交之后，我们将考虑该信函，因为它展示了申请人持续追求其作为外科医生工作的事业的证据。然而，我们不会将I I Clinic工作机会的地点 and 专业的具体情况作为申请人拟议事业的一部分加以考虑，因为这些是申请提交之后出现的情况，因此不能用于确立资格。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Assoc. Comm'r 1998)。我们按照申请人最初描述的那样考虑其拟议事业，即作为一名外科医生工作。但我们得出结论，试图将内分泌外科专业和ot1 I的具体地理区域添加为拟议事业的一部分，是在申请提交后改变拟议事业的尝试。5 因此，我们将基于提交时最初主张的内容来考虑拟议事业是否具有国家重要性。6

我们还得出结论，记录中与申请人在该领域工作相关的证据不能确立拟议事业的国家重要性。记录中确实包含有助于表明申请人是巴西一位经验丰富的头颈外科医生的证据，包括申请人的教育文件、工作经验信函、专业协会会员资格证据，以及在巴西参加继续医学教育学分会议的证据。然而，这些关于申请人教育、技能和知识的证据通常涉及Dhanasar分析框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到[非公民] ”以及他是否处于有利地位来推进该事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是申请人的具体拟议事业——受雇为外科医生——在Matter of Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。申请人在该领域工作的证据并未详细说明申请人的具体拟议事业或其国家重要性。

同样，申请人在上诉中强调的推荐信也不能确立拟议事业的国家重要性。申请人提交了六封支持信，由

4 工作邀请函本身也未提供有助于确立该职位具有国家重要性的具体细节，也未描述该职位将对美国医疗保健获取不足和医生短缺问题产生的影响规模。
5 申请人不得为使有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。参见 id. at 176。
6 即使我们将l l的地理位置和内分泌专业作为申请人拟议事业的一部分加以考虑，我们也会得出结论，申请人未能确立该事业的国家重要性。某一职业（如内分泌外科医生）存在美国工人短缺这一事实，并不是相关具体事业具有国家重要性的证据。如上所述，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性，而是“ [非公民]拟从事的具体事业 ”的重要性。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。此外，申请人仍未证明其作为一名个体外科医生的努力将以与国家重要性相称的规模解决医疗保健获取不足的问题。

由专业同事、导师或主管撰写。这些信函高度评价申请人是一位技术精湛、技术水平高、能胜任处理复杂病例的外科医生。例如，其中一位写信人——申请人此前受雇的巴西一家医院的首席外科医生——指出，申请人是其所在巴西地区第一位成功实施某项特定复杂外科手术的外科医生。这再次表明，该证据通常涉及Dhanasar框架的第二项要件以及申请人是否处于有利地位来推进拟议事业。Id. 总体而言，这些推荐信并未描述拟议的作为外科医生工作的事业如何有可能产生与国家重要性相称的广泛影响。相比之下，Matter of Dhanasar案中的申请人提交了来自学术界、政府和行业担任高级职位人士的专家信函，描述了申请人具体研究领域的国家重要性。Id. at 893。另一封信函是针对审理主任的NOID提交的，由l I Clinic的一名外科医生撰写，描述了申请人自受雇于 !Clinic担任内分泌外科临床研究员以来参与的研究项目。同样，这一雇佣及相关研究项目似乎是在申请提交之后出现的，因此无助于确立其拟议事业的国家重要性以及提交时的资格。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(12)。此外，记录中不包含与这项研究相关的其他证据，申请人在初始提交或回应NOID时均未提及将开展研究作为其拟议事业的一部分，且记录未证明其拟议事业涉及研究。因此，我们得出结论，该信函无助于确立申请人作为外科医生工作的拟议事业的国家重要性。

最后，正如申请人在上诉中指出的，记录中包含若干文章和行业报告，申请人声称这些有助于确立拟议事业的国家重要性。如上所述，记录中包含关于美国农村地区医疗保健获取不足以及美国医生和医护人员总体短缺的文章和报告。记录中还包含关于新冠疫情对外国医生签证限制的文章、一篇关于慢性疼痛的医学期刊文章、关于美国医疗保健高成本的文章和研究，以及“ physicians and surgeons, all other ”职业的O*NET Online Summary Report和Occupational Outlook Handbook信息。然而，这些证据涉及的是医学领域和外科职业整体。这些文章和报告未讨论申请人或其作为外科医生工作的拟议事业，也不支持该事业的国家重要性。申请人未提供证据支持以下结论：申请人的拟议事业将以上升到国家重要性水平的规模减少医生短缺、降低医疗保健成本或增加农村社区的医疗保健获取。申请人负有举证责任以确立所寻求福利的资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。申请人必须提交“ 相关、有证明力且可信的证据 ”以确立其拟议事业的国家重要性，而我们得出结论，申请人仅凭其无支持的断言未能履行证明这一主张的举证责任。Id. at 376。

最后，我们注意到申请人的律师在上诉中作出诸多断言，称拟议事业具有国家重要性。律师主张，申请人已确立该事业的国家重要性，因为它“ 将在其领域内产生更广泛的影响，由于其专业活动的涟漪效应 ”，并且“ 将影响的不仅仅是其服务的公司/医院，而是有可能触及患者、家属及上述患者的关联方，基于其

指导与实践……" 律师还主张，拟议事业"为美国医疗诊所和广大医疗健康专业人员提供了宝贵的解决方案，鉴于该国令人震惊的健康状况，且因行业专业人员严重且日益加剧的短缺而雪上加霜。" 律师的断言不构成证据。Matter of Obaigbena, 19 T&N Dec. 533, 534 n.2 (BIA 1988)（引用 Matter of Ramirez-Sanchez, 17 &N Dec. 503, 506 (BIA 1980)）。律师的陈述必须以独立证据在记录中予以证实。律师在此处的断言未得到记录中证据的充分支持。

尽管记录反映申请人作为外科医生在巴西的经验及其为患者提供高质量护理的意图，但申请人未提供充分的信息或证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。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，因为这些活动不会超越其学生而对更广泛领域产生影响。Matter of Dhanasar, 26 &N Dec. at 893。在此，我们认定申请人未证明其拟议事业将充分超越其医院及其患者，以与国家重要性相称的水平影响医学领域。

总之，申请人未证明拟议事业具有国家重要性，如Dhanasar第一要件所要求；因此，其不符合国家利益豁免的资格。我们认可申请人上诉中关于Dhanasar第三要件的论点，但鉴于已认定证据未证明申请人符合第一要件的资格，我们在此不再讨论这些论点。我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二或第三要件，以及申请人是否已证明符合EB-2分类资格的意见。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25（"法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定"）。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件。因此，我们认定申请人未证明其符合资格或作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。