# JUL292024_09B5203 · 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：32567366 日期：2024年7月29日

关于行政上诉办公室决定的动议

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名儿科医生，打算在美国从事护士工作，其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科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附工作要求给予国家利益豁免。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了该申请，认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。我们驳回了申请人的上诉，并驳回了随后提出的合并重新开案和复议动议。现该事项因第二次复议动议而再次提交至我们面前。

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)。经审查，我们将驳回该动议。

一、法律

复议动议必须证明我们先前的决定是基于对法律或政策的错误适用，且该决定基于作出决定时诉讼记录中的证据是错误的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。

任何动议的范围仅限于“ 先前的决定 ”和“ 程序中最新决定 ”。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(i)、(ii)。因此，我们对本动议的分析仅限于申请人是否证明驳回先前的合并重新开案和复议动议是基于对法律或政策的错误适用。我们可以批准满足这些要求并证明具备所请求福利资格的动议。参见 Matter of Coelho, 20 I&N Dec. 464, 473 (BIA 1992)（要求新证据具有改变结果的可能性）。

二、分析

申请人是在巴西的一名儿科医生，拟在美国从事护士工作。如上所述，审理主任驳回了本申请的批准。审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的 underlying EB-2 分类资格。我们认可审理主任的认定，并将我们对上诉的审查限于申请人是否符合国家利益豁免的资格。

关于国家利益豁免，审理主任认定申请人未满足 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 所载分析框架的三项要件。我们驳回了上诉及随后的合并动议，维持审理主任关于申请人未满足 Dhanasar 第一项要件的认定，并对第二和第三项要件的论点予以保留。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出联邦机构与法院一样，通常无需作出“ 纯粹咨询性认定 ”以及对于最终决定不必要的决定）。我们以引用方式纳入先前的决定，并仅在处理申请人在动议中提出的主张所必需时重复某些事实和证据。

在就本申请提交上诉后，申请人提交了一份新的 I-140 表格，再次请求对工作要求给予国家利益豁免。该新申请随后于2023年5月获批，而她就本申请提出的上诉于2023年7月被驳回。她随后提出的合并动议主张，其新 I-140 表格的获批是一项重要事实，表明她符合国家利益豁免的法律要求，且与我们驳回上诉的决定相冲突。在我们先前的决定中，我们驳回了申请人的重新开案动议，解释称 USCIS 基于类似事实批准其后续申请并非足以 warrant 重新开案本申请的重要事实。此外，在审查申请人关于其国家利益豁免资格的主张后，我们认定她未能克服缺陷以证明其拟从事的事业具有国家重要性，从而不足以 warrant 重新开案我们的上诉决定。在驳回申请人的复议动议时，我们认定她未指出具体错误，也未解释我们的先前上诉决定如何未遵循法规和政策指导。

在此，申请人请求我们复议先前的动议决定，声称存在法律和事实错误。关于我们驳回重新开案动议，她主张我们在 USCIS 基于类似事实批准其后续申请后驳回该动议，属于错误适用法律。具体而言，申请人对我们动议决定中援引 Matter of Church Scientology Int'l, 19 I&N Dec. 593, 597 (Comm'r 1988) 和 Sussex Eng'g, Ltd. v. Montgomery, 825 F.2d 1084, 1090 (6th Cir. 1987), cert. denied, 485 U.S. 1008 (1988) 提出异议，称“ 我们无需仅仅因为先前可能错误的批准而批准未证明资格的申请或 petition。 ”她还主张我们错误地断言“ 我们不受服务中心相反决定的约束。 ”Louisiana Philharmonic Orchestra v. INS, No. 98-2855, 2000 WL 282785, at *2 (E.D. La. 2000) 2000 WL, aff'd, 248 F.3d 1139 (5th Cir. 2001), cert. denied, 122 S.Ct. 51 (2001)。

在其关于本动议的书面论证意见中，申请人主张我们先前的决定未考虑有关非移民延期停留、身份变更和 petition 有效期延长的先前批准遵从政策。参见 generally 2 USCIS Policy Manual A.4(B)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-2-part-a-chapter-4。具体而言，该政策讨论了

先前 USCIS 批准的重要性，并指出官员在“ 裁决涉及相同当事方（例如，petitioner 和受益人）和相同 underlying 事实的后续 petition 或申请 ”时，应遵从先前对非移民分类资格的认定。Id. 申请人在承认该遵从政策涉及非移民延期请求的先前批准的同时，主张在此适用遵从法律原则是合理的，因为其后续 petition 的批准涉及相同事实，且不存在重大错误、重大变化或新的重大事实。此外，她主张“ USCIS 受其自身政策和程序约束 ”，援引 Morton v. Ruiz, 415 U.S. 199, 235, 94 S. Ct. 1055, 30 L.Ed.2d 270 (1974)，“ 在个人权利受到影响时，机构有义务遵循其自身程序。 ”

正如申请人所承认，她所援引的政策指导专门针对非移民 petition。该政策仅涉及非移民 petition 有效期的延长。它并未表明移民 petition 的裁决者应遵从先前对非移民 petition 的批准，也未表明非移民 petition 的批准会产生移民分类资格的推定。我们注意到，USCIS 记录显示从未代表申请人提交或批准过任何非移民 petition。我们进一步注意到，用于 EB-2 分类的 I-140 表格并非非移民 petition。申请人未援引任何与移民 petition 相关的政策指导。她也未援引任何要求我们将裁决非移民 petition 的指导适用于本事项的权威依据。

接下来，申请人主张我们错误地依赖先例决定 Matter of Church Scientology Int'l 和 Sussex Eng'g, Ltd. v. Montgomery，因为它们“ 与本案件不一致，因为两者均涉及‘ 先前 ’决定和批准。 ”相反，她主张其 petition 的驳回“ 被第二个且‘ 较晚 ’的批准决定所压制 ”，且复议动议“ 并非要改革某项决定，而仅仅是承认由曾驳回该申请的同一服务中心随后（而非先前）作出的批准决定的有效性。 ”她主张我们先前的动议决定在没有事实或法律依据的情况下“ 预设 ”后续批准决定“ 将是‘ 错误的 ’ ”，而相反，后续批准决定是“ 有效且生效的，具有完全且不可撤销的权威。 ”我们不同意申请人的主张。

如我们先前决定所示，我们不受服务中心相反决定的约束。参见 La. Philharmonic Orchestra v. INS, No. 98-2855, 2000 WL 282785, at *2 (E.D. La. 2000)。因此，我们无需仅仅因为在单独程序中可能错误的批准而批准未证明资格的申请或 petition。参见，例如，Matter of Church Scientology Int'l, 19 I&N Dec. at 597。此外，我们对服务中心的权威类似于上诉法院与地区法院之间的关系。即使服务中心主任代表 petitioner 批准了移民 petition，我们也不受服务中心相反决定的约束。参见 Louisiana Philharmonic Orchestra v. INS, 44 F. Supp. 2d at 803。

接下来，申请人主张，我们在未将其后续申请获批视为可能影响申请人所寻求移民身份的重要事实这一点上存在错误，并援引 Kungys v. United States, 485 U.S. 759, 770-72 (1988)。她坚持认为，其后续申请获批“ 是一项可能影响申请人所寻求移民身份的重要事实，因为USCIS官员作出的决定具有宣告性和约束力，直至被证明有误。 ”她

坚持认为，其后续申请之所以获批，是因为她符合所寻求利益的资格，从而满足 Dhanasar 框架的三项要件。

申请人的论点不成立。申请人后续申请在类似事实基础上获批，对本申请不具有宣告性和约束力。审理主任并未作出先例决定或采纳决定，因此，其不要求我们在本申请或其他申请中遵循相同的认定。参见 8 C.F.R. § § 103.3(c), 103.10(b)（要求USCIS在涉及相同问题的程序中仅遵循先例决定）；另见 Matter of Church Scientology Int'l, 19 I&N Dec. at 597。

关于我们驳回申请人此前的复议动议，我们认定其未指出具体错误，也未解释我们此前的上诉决定如何未遵循法规和政策指导。申请人对我们的动议裁定持异议，主张其此前的复议动议包含了关于我们上诉决定未遵循法规和政策指导（尤其是 Dhanasar 中所述者）的法律理由。申请人动议的其余部分主张，我们在上诉决定中适用 Dhanasar 三项要件时存在错误。

经审查记录，申请人为此前的合并动议提交了两份不同的书面论证意见，一份用于重新开案动议，另一份用于复议动议。我们此前关于复议动议的决定未明确处理申请人在复议动议书面论证意见中提出的论点。因此，我们现在将处理这些论点。

在我们的上诉决定中，我们同意审理主任的意见，即申请人未证明其拟议事业具有国家重要性。在动议中，申请人主张，我们以该事业具有重大经济影响的潜力作为该认定的依据存在错误。她坚持认为，根据 Dhanasar，确定事业的国家重要性并不要求经济影响。相反，她坚持认为，事业的经济影响可以是有利因素，但在确定国家重要性时并非必需。她主张，其拟议事业基于对健康和教育的益处，以及广泛增进美国社会福利和经济，具有国家重要性。

虽然我们同意申请人关于拟议事业不要求具有重大经济影响的观点，但我们不同意申请人对我们上诉决定依据的定性。我们的上诉决定处理了她关于国家重要性的每一项主张，其中包括申请人强调其工作将 “ 有助于促进美国的繁荣 ”，指出 “ [护]理具有在美国产生经济增长的巨大潜力 ”，并且她将在 “ 经济的关键部门 ” 运作。我们的上诉决定分析了其关于事业将产生经济影响的主张，以及其基于对该领域的广泛影响和对美国社会福利的影响而提出的其他国家重要性主张。例如，她主张其事业基于对 “ 犹他州被指定为卫生专业人员短缺地区（HPSA）的服务不足地区的大量儿童群体 ” 的潜在影响而具有国家重要性。她还提到目前在此类HPSA地区受雇并从事志愿服务。我们在上诉决定中处理了这一论点，认定其作为护士在服务不足地区的潜在工作可能与拟议事业的实质价值相关；然而，某些地区或美国境内提供者短缺并未达到 Dhanasar 所设想的国家重要性水平。

最后，其动议强调其在医疗保健和儿科领域的教育和经验有能力支持医疗保健行业并具有国家重要性。她主张，我们将与其获取执照和资质计划相关的证据错误定性为其事业的一部分。她解释说，此类信息表明其计划将符合美国执照要求，这是其意图“作为进一步专攻儿科护理的护士为[美国]患者提供高质量医疗保健服务”的一部分。我们不同意申请人关于我们错误定性其事业的主张。我们的上诉决定描述了申请人在其陈述和专业计划中提出的拟议事业，其中包括申请人继续其教育的意图，以及其“专注于儿科护理、提供护理培训，并为拉丁裔人群提供高质量医疗保健服务”。我们在此再次强调，申请人对其教育和经验的依赖涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，而非说明申请人拟议事业的国家重要性。

在动议中，申请人提交了一份书面论证意见并引用了记录中已有的证据。已提交证据中的缺陷已在我们此前的决定中查明并讨论。申请人的动议书面论证意见未能克服这些缺陷，也未证明其拟议事业具有国家重要性。本程序的证明标准是优势证据，即申请人必须证明其所主张的事项“更有可能”或“很可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否达到优势证据标准下的举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，我们适当分析了申请人的文件并权衡了证据，以优势证据评估申请人的资格。

申请人未证明我们此前的决定在作出时基于对法律或政策的错误适用。因此，我们将驳回复议动议。

III. 结论

申请人未证明我们驳回合并动议是基于对法律或政策的错误适用，从而 warrant 对我们的决定进行复议。我们维持此前的认定，即申请人未证明符合 Dhanasar 分析框架第一项要件下的资格，因此不符合国家利益豁免的资格，也不应获得该豁免。虽然她在动议中还主张其符合 Dhanasar 第二项和第三项要件，但我们将继续保留这些问题。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25-26。

裁定：复议动议被驳回。