JUN242024_05B5203 · 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：31318425 日期：2024年6月24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）

申请人是一名普通内科医生，寻求第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对附加于该EB-2分类的工作邀请要求及劳工证要求的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。1 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)。我们对本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，我们将驳回上诉。

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 签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或在科学、艺术或商业方面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，其随后必须证明其值得在“ 国家利益 ”下获得对工作邀请要求的酌情豁免。该法第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

1 我们注意到申请人在上诉中表示，其本人及律师均未收到审理主任决定的副本。然而，美国公民及移民服务局（USCIS）的记录显示，该决定的副本已分别妥善邮寄给二者，且均未被退回为“ 无法投递 ”。

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 批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

申请人表示其拟议事业是“ 在美国的重症监护病房（[ICU]）担任重症监护医生 ”。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人再次表示其“ 打算在美国的ICU内担任重症监护医生，这些ICU位于诊所和医院，尤其是医疗服务不足的地区 ”，并详细说明其将从事的活动，例如“ 巡视所有入住ICU的患者 ”；“ 与助理和护士会面讨论他们的看法 ”；“ 与其他医生讨论每位患者的适当治疗方案 ”；“ 执行医疗处方 ”；“ 对患者实施医疗程序 ”；“ 推广临终关怀及潜在器官捐献者的维护 ”；以及“ 领导ICU内的多学科团队，并充当其他专科医生、护士、助理和患者家属之间的联络人 ”。此外，其声称“ 打算在堪萨斯州医疗服务不足的地区/人群中工作 ”，并已“ 收到来自堪萨斯州[已隐去]的观察实习邀请。 ”

申请人提供了关于其拟议事业的额外信息，主张其在该领域的广泛影响。其表示，在其职位上，其将“ 通过提高[治疗]资源的效率帮助减少医院支出 ”，并通过帮助增加医院计费来减少不必要的成本；“ 为美国经验丰富的医生短缺做出贡献，尤其是作为一名重症监护医师，这是一个高度复杂且重要的专业，直接关系到患者生存以及团队和医院的质量 ”；“ 为需要医疗服务的人群的健康和生活质量做出贡献 ”；“ 降低ICU死亡率 ”；“ 为美国器官捐献的增加做出贡献，帮助拯救美国公民的生命 ”；“ 帮助降低医院获得性感染的风险 ”，从而“ 减少美国人因败血症死亡的人数 ”；并通过减少医院获得性感染“ 提高医院的利润率 ”。

2 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

申请人提供了文章3 和一份支持信，讨论堪萨斯州医生短缺、堪萨斯州医疗服务不足的社区，以及接受外国培训和移民医生服务美国社区的必要性。

如上所述，Dhanasar 第一项要件着眼于拟议事业，要求申请人证明其既具有实质价值又具有国家重要性。参见同上，第889页。关于实质价值，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。同上。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或专业的重要性；相反，我们关注“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，“ 我们寻找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具有国家甚至全球影响…… ”同上。

审理主任认定申请人已证明拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。在上诉中，申请人重申其“ 打算在堪萨斯州医疗服务不足的社区工作，该社区缺乏其专业的医生，并一直在努力采取措施吸引移民医生填补该州的空缺职位 ”。其进一步解释称，“ 拟议事业是与医学领域最关键的专科之一合作：ICU ”，在 COVID-19大流行期间及之后，该领域被认定存在严重短缺。申请人主张，还有政府举措“ 促进美国人的健康，确保每个美国人获得可负担的优质医疗保健是联邦政府的优先事项 ”。其继续重申堪萨斯州医疗服务不足的社区，以及如何战略性地寻求接受外国培训的医生在这些社区提供医疗服务。申请人表示，其拟议事业具有国家重要性，因为它增进社会福利、促进生活质量并改善美国人的健康结果；影响政府实体所述作为国家倡议主题的事项；并对该领域产生更广泛影响。

经重新审查，我们同意审理主任的意见，即申请人的事业具有实质价值，但不满足 Dhanasar 第一项要件的国家重要性要素。如果申请人不满足第一项要件，该证据即具有决定性，可认定申请人不符合国家利益豁免资格，我们无需再讨论第二和第三项要件。

作为初步事项，申请人声称其拟议事业因其领域专业人员短缺而具有国家重要性，我们对此不予采信。仅凭合格专业人员短缺本身，并不能使单个医生的工作在 Dhanasar 先例决定下具有国家重要性。参见同上（着眼于拟议事业的“ 潜在预期影响 ”和“ 更广泛影响 ”）。在此，申请人未能证明其拟议事业将影响或显著减少所声称的国家短缺。此外，短缺

3 申请人在案卷中提交了多篇文章。虽然我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。4

此外，我们认识到美国境内有一些医疗服务不足的社区，会受益于移民医疗专业人员。然而，申请人并未证明其具体拟议事业——作为一名个体重症监护医生——在其特定领域内具有全国性影响。相反，看来他将在某家医院工作，该医院将仅从其在该领域内的全部努力中受益，而其拟议事业仅涉及个体患者的护理和治疗。

申请人亦未另行提供充分证据记录其工作的“潜在预期影响”。见同上。虽然申请人拟议的临床职责具有实质价值，但他未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到全国重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，我们认定记录未显示申请人的临床工作将足以超越其未来患者，以与全国重要性相称的水平更广泛地影响ICU医学领域。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未能确立其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的全国重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。鉴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所述第二和第三项要件下资格的上诉论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出决定对结果并非必要的问题作出认定”）；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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

4 此外，在《1999年弱势地区护理救济法》第5节，Pub. L. 106-95（1999年11月12日）中，国会特别修订了《移民与国籍法》，增加第203(b)(2)(B)(ii)条，为医疗服务不足地区的某些医生设立特别豁免条款。该例外仅限于符合8 C.F.R. § 204.12法规所载具体要求的医生。