MAY062024_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：28446257 日期：2024年5月6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，并寻求对该分类所附职位offer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驳回了申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。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，须以优势证据标准证明其资格。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 Christa'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。该法第203(b)(2)(B)(i)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发展的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。但是，如果该职业通常要求博士学位，则非公民必须拥有美国博士学位或外国同等学位。同上。

一旦申请人证明其符合 underlying EB-2分类的资格，他们必须随后证明其值得“ 在国家利益 ”下对职位offer要求行使自由裁量豁免。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]，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 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其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合高级学位专业人士的资格，但未根据Dhanasar框架确立国家利益豁免的资格。基于下述理由，本办公室同意申请人未满足Dhanasar框架，并驳回上诉。

Dhanasar的第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。在Dhanasar中，本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“外籍国民拟从事的具体事业”。Dhanasar at 889。因此，本办公室“寻找拟议事业的更广泛影响”，并指出“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。本办公室还指出，“一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济效应，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890

在初始申请中，申请人在表格I-140（外籍工人移民申请）上将其拟议职业列为企业家，并表示他“计划[将]其在医学知识方面的专长应用于美国的最终利益，重点是在服务不足的人群群体中扩大护理”，并补充说他“打算与[医疗资源不足的人群群体]合作，传播有关疫苗安全性、接种疫苗必要性以及定期健康检查必要性的知识”。申请人还表示，他“打算作为医疗保健专业人员向提供医疗保健服务的诊所提供志愿服务”，服务于这些群体。为支持这一事业，申请人提交了一份个人陈述，解释他目前正在志愿服务支持COVID-19预防工作，并担任医疗助理和医疗技术人员的导师，结论是他的工作“将通过改善医疗保健的可及性影响美国广大人群群体……[并]显然具有实质价值和国家重要性。”

审理主任发出了一份证据请求（RFE），要求澄清申请人拟议事业的实质性质，解释说，由于申请人“未

[1] 参见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）。

提供[其]拟议事业或创业项目的详细描述”，审理主任无法“有意义地确定[申请人的]拟议事业[是否满足]Dhanasar框架”。

在回应RFE时，申请人提交了一份新的职业计划，说明他目前在一家[已隐去]担任医疗助理讲师，培训医疗助理、采血技术员、心电图技术员，并主持心肺复苏课程，同时准备参加美国医师执照考试（USMLE）以获得在美国的医师执照。根据该职业计划，申请人计划“为美国境内的美国人和移民人口提供一套全面的综合医疗服务，无论其医疗保险状况如何”，并指出他的“医学知识和提供综合服务的能力[将使他]能够继续追求其作为医生的事业，并对美国人民的福祉产生直接和积极的影响”。申请人的第二份职业计划详细介绍了申请人的专业背景和综合医学的重要性，解释说“[综合医学]是使用所有适当治疗方法的医疗保健……[包括]多种疗法的组合，如针灸、按摩疗法、脊椎按摩护理、行为疗法、顺势疗法和能量疗法，以在所有领域提供彻底治疗”。申请人还解释说，他“计划向大量人群提供其综合医疗服务，主要是那些难以获得医疗保健的人”，并指出“[他]将考虑患者的整体改善，包括心理治疗、社会心理支持、再教育和建立新的生活计划”。他的职业计划还讨论了美国的初级保健医生，并得出结论：“通过提供其综合医疗服务，[他将]解决该国普遍存在的医疗问题，从而为美国人口公共卫生做出贡献”。申请人还提交了一封专家意见信，结论是申请人向患者提供服务的这一事业既具有实质价值又具有国家重要性，因为他将使患者过上更充实的生活，从而加强美国经济和繁荣，并改善社会福利。

审理主任驳回了申请，认定记录未能证明申请人符合国家利益豁免的资格，因为他未满足Dhanasar的三要件框架。关于第一项要件，审理主任认定记录未证明申请人拟议事业具有实质价值或国家重要性，因为他的职业计划似乎仅描述了医生的work，而未提供关于具体事业的充分细节，且不清楚他计划在医院工作、开设自己的诊所，还是继续担任讲师。在没有对申请人具体拟议事业的明确解释的情况下，审理主任认定他们无法有意义地确定该事业的实质价值或国家重要性。

在上诉中，申请人概括主张审理主任认定其不符合所请求的国家利益豁免资格存在错误。在提出该主张时，申请人依赖其此前针对审理主任的补证通知（RFE）所作答复中以及专业计划中提出的相同论点，主张记录中包含“充分证据”以证明资格。申请人还提交了一份新陈述，表明其目前正作为“研究助理”与“位于[已隐去]内科和外科研究部门的团队”一起工作，

[已隐去]约克，”并重申其专业计划确立了其事业的影响和益处。2 值得注意的是，申请人未回应审理主任关于其具体事业缺乏明确性的结论。

在上诉时提交的陈述中，申请人表示其目前作为研究助理的职位“证明了[其]对获取关于该国人口及其主要关切和其所遭受健康影响的尽可能最佳知识的极大兴趣。”3 但是，申请人除再次指出其“坚定信念，即植入一项全面健康服务，使人们（本地人或移民）受益于低成本健康服务，而无需健康保险”之外，并未澄清其实际事业。鉴于其在基础I-140表格中所列拟议职位为企业家，申请人是否计划例如经营自己的诊所、在医院工作或继续教学，仍不明确。

最后，尽管申请人在记录中的陈述反映其意图总体提供与医疗领域相关的服务，我们同意审理主任的意见，即记录未能充分且一致地解释申请人的具体事业，以证明其拟议事业的实质价值和国家级重要性。申请人主张其将使患者成为健康的、对社会有贡献的成员，从而增强美国经济和繁荣。然而，未指明该领域具体影响的概括性结论性陈述几乎没有证明价值。参见例如，1756, Inc. v. US. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构无需采信移民福利裁决中的结论性主张）

2 由于申请人新主张的研究助理职位并非审理主任面前记录的一部分，我们不会在上诉中首次考虑该职位。USCIS法规明确要求申请人在提交申请时即确立其寻求福利的资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。申请人不得在上诉中实质性改变拟议事业以使有缺陷的申请符合USCIS要求。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

3 尽管申请人的专业知识和成功记录是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民”，但我们注意到记录中包含与其当前和过往就业有关的不一致信息。Id. at 890。例如，除其在上诉中关于与[已隐去]的研究职位的自身陈述外，申请人未提供佐证其研究职位的证据，且证据与该陈述相矛盾。与其关于其为“内科和外科研究部门团队”的研究助理并“有机会获得与[这些]科室（内科/外科）医生并肩工作的经验”的主张相反，来自[已隐去]代表的一封信——日期仅在本上诉提交前四个月——仅确认申请人“自2019年起自愿合作参与不同健康活动，在人群中应用针对高血压、糖尿病和血脂异常的一级预防……且[目前]正在准备USMLE考试。”同样，在申请人的专业计划和专家意见信中，称申请人自2020年起“在[已隐去]担任[医]疗[助]理讲师”。来自[已隐去]代表的一封日期为2023年1月的信表明，申请人“自2020年9月至今在我们机构担任教师”。然而，在本申请初始提交（2021年5月24日收到）中，申请人提供了一封来自[已隐去]代表的未注明日期的信，该信仅确认申请人“每周自愿向有兴趣参加[医]疗[助]理课程的人发表演讲”。此外，申请人在其专业计划中以及美国劳工部ETA表格750B《外籍人士资格声明》中所列的专业背景表明，其自2014年1月至2016年1月以及自2016年2月至2016年11月受雇为全科医生；然而，记录还表明申请人直至2016年6月才完成其医学学位，且申请人未解释其如何在完成医学学位之前能够担任全科医生。申请人必须通过独立的、客观的证据指明真相所在，以解决记录中的这些不一致之处。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

裁决）。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家级重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。同样，申请人关于在医疗保健领域工作的概括性主张不能证明申请人的拟议事业将充分延伸至其潜在患者之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响医疗领域。此外，其未证明其具体拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力或 otherwise 提供实质性积极经济影响。

基于所讨论的全部理由，证据未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的实质价值或国家级重要性。

III. 结论

由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar框架下资格的其余论点，以及关于申请人是否满足EB-2分类要求的裁定。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出决定对其所达结果不必要的争点作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格时拒绝在上诉中审理替代性争点）。

命令：上诉被驳回。