MAY062024_07B5203 · 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：31032751 日期：2024年5月6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）

申请人是一名听力学家，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，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。参见《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（de novo）。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基础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。本法第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提升的经验，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基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对工作要求行使自由裁量豁免，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界定“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；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

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，但未能根据 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 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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。同上。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。本办公室同意审理主任的认定，即申请人旨在解决美国听力损失问题的拟议事业具有实质价值。然而，经重新审查，本办公室亦认定记录未能证明申请人的拟议事业具有国家重要性。

申请人打算在美国担任听力学家，以“ 在美国提供[其]听力学专业知识并从事与[其]领域相关的服务 ”。在初始提交中，申请人提交了一份职业计划和陈述，表明其计划“ 与美国境内需要这些专业服务的医院、诊所、学校和其他机构合作，以了解面临这些问题的人们的需求和治疗方案，制定高质量的诊断和治疗计划，以改善他们的整体健康并充分满足患者的需求 ”。申请人提及其此前“ 通过脑干听觉诱发电位进行听力电生理评估的工作，该评估能够诊断新生儿耳聋 ”，并还表示，“ 有了适当的投资和研究机会，我将能够取得进一步的成功，并通过推动该行业的科学发现和突破为美国做出贡献，同时为公民提供有助于他们应对听力损失的方案 ”。虽然职业计划未阐明申请人计划寻求何种“ 适当的投资和研究机会 ”，但她表示计划“ 撰写学术著作 ”并将其先前的研究翻译成英文，“ 以此与该行业的专业人士分享这些知识并推进科学发现 ”。为支持其申请，申请人还提交了一封专家意见书、来自既往患者及该领域其他专业人士的推荐信，以及讨论听力学家、言语病理学家、助听器专家、听力健康及新生儿和婴儿听力筛查的重要性、助听器使用者和非使用者的人口统计数据以及未得到解决的听力损失的经济成本的 articles 和行业报告。[2]

[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）的行列，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）。

[2] 虽然本办公室未逐一讨论记录中包含的每一份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人重申其“主要重点将是帮助美国诊所、医院和卫生专业人员解决儿童耳聋的早期诊断问题”。在更新和修订后的职业计划中，申请人概述了其事业将涵盖的广泛服务，包括：诊断服务、治疗方案、研究与开发、教育研讨会和培训、社区外展、电生理评估、早期干预和倡导、跨文化知识转移、学术贡献、相关健康问题的评估、[3] 与相关组织的合作以及促进听力健康意识。申请人主张其事业将在听力学领域产生全国性影响，因为她可以“探索新生儿和儿童听力损失早期检测和诊断的创新方法，[这]可能涉及研究新的筛查方案、开发更灵敏的诊断工具或研究早期干预计划的有效性”。值得注意的是，职业计划未提供与申请人打算从事的具体研究相关的详细信息，她也未表明她预计在所列服务上花费的时间。申请人还提交了第二封支持其事业的专家意见书，该意见书主要聚焦于听力学领域以及听力学家与患者工作的影响。

审理主任认定，记录未能证明申请人事业的国家重要性，因为其事业的更广泛影响不会充分延伸至其潜在雇主和/或患者之外，从而达到国家重要性的水平。在上诉中，申请人概括主张审理主任未正确评估记录，并错误地聚焦于申请人的事业是否会对听力学领域产生更广泛影响，而未考虑其事业对社会福利的潜在影响及其对美国政府部门已认定具有国家重要性的事项的影响。

经重新审查，本办公室同意记录未能以优势证据证明申请人的拟议事业具有国家重要性。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，本办公室聚焦于“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，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，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。

在上诉中，申请人继续主要依赖听力学领域的重要性，而非确立其具体事业的更广泛影响，称其事业将“因其内在性质而促进美国的社会福利”。申请人还主张，由于其事业“与若干美国重要倡议相一致，例如《美国残疾人法》、《残疾人教育法》、《健康

3 申请人称其将提供全面的患者护理，并“处理与听力损失相关的健康状况，如心血管疾病、糖尿病和认知衰退”，但未详细说明其计划如何应对这些医疗状况。

保险流通与责任法，以及许多其他公共卫生倡议 ”，这足以确立其国家重要性。虽然所述其工作与联邦倡议的一致性可能说明该领域的重要性，但并不能确立该具体事业的潜在预期影响。同样，申请人主张 “ 听力损失可对个人的生活质量产生深远影响 ”，并影响儿童的教育和发展结果，因此，申请人作为听力学家检测听力损失的事业和工作将有助于解决这些社会问题。申请人还主张，鉴于其职业计划中提供的细节，“ 只能合乎逻辑地推断 ”，拟议事业 “ 将具有潜在预期影响，达到与该领域本身所拥有的类似的国家重要性水平 ”。然而，在Dhanasar案中我们指出，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是 “ 外国人拟从事的具体事业 ”。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。因此，申请人必须证明其具体事业的国家重要性。在此，记录不支持这样的结论。

虽然我们认识到听力学领域的研究可能对该领域产生更广泛的影响，但申请人并未一致且清晰地解释其参与研究的计划，记录中也没有足够的支持性证据或信息，说明申请人将如何在直接听力学服务和研究之间分配时间。此类信息对于评估她可能参与的任何研究活动是否会产生与国家重要性相称的更广泛影响是必要的。例如，申请人在上诉中称其能够推动生物医学工程的进步，从而改善助听器、人工耳蜗和其他辅助设备的设计、功能和性能，但她未提供进一步解释，也未解释任何潜在的未来研究将如何被用于改进设计以适当评估其影响。关于申请人未来可能从事的研究的推测，不足以描述一项具体的拟议事业，以便根据Dhanasar三叉框架进行分析和评估，而未指明该领域具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。参见1756, Inc. v. US. Att'y Gen.，745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。

在此，申请人的两份职业计划均未提供与其预期研究计划或她打算研究的 “ 科学发现和突破 ” 相关的具体细节。相反，两份计划均反复表明她打算担任听力学家。4 因此，根据申请人在记录中的陈述，其事业的主要重点似乎是提供听力学家直接服务，而非进行和发表研究。而且，虽然申请人的陈述反映其意图为潜在患者提供关键服务，并协助医院、诊所、学校和其他机构确保及早发现患者的听力损失，但她未提供信息和证据证明其直接听力学服务的预期影响达到直接改善社会福利的国家重要性水平。确立听力损失服务的存在以及解决各年龄段个体的听力损失将

4 虽然与Dhanasar框架的第一叉无关，但我们还注意到，在回应审理主任的补证通知时，申请人提交了来自LinkedIn的职位招聘信息，以证明她有能力推进其拟议事业。值得注意的是，这些潜在机会涉及为患者提供直接听力学服务，而非研究，这也支持了申请人的主要事业将是提供听力学家服务而非研究的结论。

对社会福祉产生积极影响，不足以确立申请人具体事业本身将产生达到国家重要性水平的社会福利影响。申请人在上诉中承认其“ 在美国的存在，提供早期诊断干预和支持，确实可以改善这些特定个体的生活质量 ”即证明了这一点。[着重号为原文所加]

同样，来自申请人过去患者、同事和导师的支持信也未提供关于申请人拟议事业预期影响的见解。这些信件认可申请人为“ 非常称职 ”的专业人士，其“ 以极大的奉献精神和模范表现执行任务，[提供]对患者的同理心，以及在门诊诊所进行检查的丰富知识 ”，但未详细说明申请人的经验将如何影响听力学领域，超越其直接患者、同事和雇主。申请人在听力学领域的直接服务可以极大地改善其潜在客户的生活，但申请人未确立这些个体化利益如何达到国家重要性水平。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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此同样，记录未显示申请人的拟议事业能够充分超越其潜在患者，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响听力学领域或社会福利。

专家意见信在确立申请人拟议事业的国家重要性方面同样不具有说服力。它们未讨论可直接归因于申请人具体事业的更广泛影响，而是仅依赖听力学领域总体上的重要性。例如，在一份意见中，专家反复讨论听力学家的预期影响，最终得出结论美国“ 将从像[申请人]这样经验丰富的听力学家的专业知识和技能中极大受益 ”，而未详细阐述申请人的具体事业。这些信件还显著侧重于她过去的工作；然而，申请人在先前职位中的专业知识和成功记录是Dhanasar第二叉下的考虑因素，该叉不评估事业的预期影响，而是“ 将重点从拟议事业转移到外国人身上 ”。Id. 虽然我们可以将申请人提交的专家意见信作为咨询性证词使用，但我们负责对寻求福利的资格作出最终裁定。Matter of Caron Int'l，19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。Id.，另见Matter of D-R-，25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证词不同的权重）。

在上诉中，申请人还主张，根据有关科学、技术、工程和数学（STEM）领域高级学位个人的指导，记录确立了其事业的国家重要性，因为它将有助于缩小STEM人才缺口并发展听力学科学研究。申请人引用了我们的两个非先例案件，涉及“ 与STEM领域直接相关 ”的事业，以支持其事业的国家重要性。然而，申请人引用的决定未作为先例公布，因此对USCIS官员在未来的裁决中不具有约束力。参见8 C.F.R. § 103.3(c)。非先例决定将现行法律和政策适用于个别案件的具体事实，并可能根据诉讼记录中的证据、所考虑的问题而有所区别，

以及适用的法律和政策。在此，申请人未能证明其案件中的事实与非先例决定中的事实相类似。值得注意的是，在这两项决定中，我们都解释说，申请人不能依赖某个行业或职业来确立国家重要性，而是记录必须证明其具体事业的前瞻性影响。与我们面前的记录相反，所引案件中的申请人提供了与其具体事业的前瞻性影响相关的充分细节，包括其对该领域的直接影响。在此，申请人没有同样证明其拟议事业在该领域具有更广泛的影响。申请人也没有详细说明其作为听力学家的工作将如何有意义地解决STEM人才缺口。仅仅缺乏合格专业人员并不能使单个听力学家的工作在Dhanasar先例决定下具有国家重要性。申请人的若干国家重要性主张可以合理地适用于任何听力学家，但国会并未就该职业在职位邀请和劳工证要求方面提供一揽子豁免。5

此外，除了笼统讨论听力学领域的经济影响外，申请人没有证明其作为听力学家的预期工作具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来实质性的积极经济影响。在没有关于可直接归因于其未来工作的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下（而非该行业的一般经济影响），记录并未显示申请人事业所产生的对地区或国家经济的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Id. at 890.

基于上述理由，我们同意审理主任的结论，即申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其有资格或酌情应获得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据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在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格和上诉论点。See INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“ 法院和机构无需对作出对其所达结果不必要的裁决的问题作出认定 ”）；see also 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）。

命令：上诉被驳回。

5 美国劳工部通过劳工证程序解决合格工人短缺问题。关于劳工证程序中固有的利益是否被其他有利因素所超过的认定，涉及Dhanasar分析框架第三项要件下所规定的权衡分析。