MAY262021_02B5203 · 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：11934 785 日期：2021年5月26日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名内科医生和外科医生，寻求被归类为持有高级学位的专业人士以及科学、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移民分类所附的工作邀请要求进行国家利益豁免。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准对所需工作邀请的豁免，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工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即持有高级学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律和相关法规均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中为审理国家利益豁免申请设定了框架。Dhanasar 指出，在申请人已确立 EB-2 分类资格后，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国，则 USCIS 可作为裁量事项批准国家利益豁免。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，侧重于该外国国民拟从事的具体事业。该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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。

第二项要件将重点从拟从事的事业转移到该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估以下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟从事的事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及

1 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

该外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

记录表明申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格。3 因此，我们无需考虑特殊能力的替代主张。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、从而豁免劳工证将符合国家利益。

申请人于2018年2月以B-2非移民访客身份进入美国。当她三个月后提交申请时，申请人未主张在美国就业或就业授权。其所有主张的工作经历均在其本国。提交申请后，她成为佛罗里达州[已隐去]诊所的研究助理。如下所述，我们同意审理主任的意见，即申请人未能根据 Dhanasar 分析框架充分证明国家利益豁免的资格。4

在申请表第6部分，申请人将其职位名称列为“ 医学研究 ”，但她也提供了与医师助理相对应的职位描述和标准职业分类（SOC）代码（29-1071）。随申请提交的介绍信称她为“ 一名作为内科医生和外科医生工作的专业人士 ”，但也提到“ 她约6年的护士工作经验 ”，并声明她将“ 以医学研究员的身份 ”服务于国家利益。申请人未主张此前有进行医学研究（而非从事临床医学）的经验。5

最初，申请人称其拟从事的事业是进行医学研究，但她未提供有关拟从事事业的任何细节。其初始陈述主要由医学研究员的通用职位描述组成。随申请提交的学历评估指出，鉴于“ 商业环境[已隐去] ”，“ 在[已隐去]开展业务或计划开展业务的美国公司从像 ”申请人这样的“ 内科医生和外科医生的专业知识中受益至关重要 ”。评估人指出，申请人应有机会“ 为在[已隐去]开展业务的公司工作 ”，但申请人在其自己的陈述中未主张此类计划，记录中也未另行提及评估人所认为的批准豁免的主要原因。

在回应补充证据请求时，申请人大幅修改了其所述计划。申请人列出以下目标：

• 获得[已隐去]外科的执照和专科认证；

2 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 申请人持有[已隐去]的医学学位。
4 虽然我们可能未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。
5 我们注意到，打算在美国行医的外国医学院毕业生须遵守本法第212(a)(5)(B)条、8 U.S.C. § 1182(a)(5)(B)规定的额外入境资格要求。国家利益豁免的批准不会使外国国民医生免于这些入境资格要求。

- 参加“ [已隐去]外科的研究员项目 ”；
- 作为外科医生“ 在大型医院 ”行医，同时进行研究；以及
- 获得“ 普通外科助理教授 ”的教职。

申请人修订后的陈述包含更多关于她打算在美国做什么的细节，但它也与初始陈述相矛盾，将重点从研究显著改变为临床实践。申请人坚持说她仍寻求从事研究，但她提供的关于其预期职业这一方面的信息要少得多。这是一个重要问题，因为它直接关系到拟议事业的国家重要性问题。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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。同样的推理适用于此。外科医生的直接影响在很大程度上限于她所治疗的少数患者。申请人表明，[已隐去]每年在美国导致超过50,000例死亡，但一名医生的临床实践不会对这些数字产生显著影响。同样，医学院的教职职位影响范围有限，因为教授只能教授有限数量的学生，而每名学生也同时受教于其他数名导师。

医学研究可以通过发表和传播而具有国家重要性。但要符合豁免资格，申请人必须做的不仅仅是表明医学研究很重要，并且她打算在继续行医的同时从事该研究。这种笼统的表述没有提供关于她将从事何种研究、或在治疗患者和教授医学生的同时能够投入多少时间从事研究的信息。含糊表述的从事医学研究的意图——申请人后来就此补充了关于临床实践的详细计划，而这些计划更符合其教育和经验——不足以确立其拟议事业具有国家重要性。

申请人提交了数封推荐信，所有推荐信都强调她作为内科医生和外科医生的临床工作，而非作为研究人员的专业知识或重要经验。例如，[已隐去]医院医疗主任2019年10月的一封信列出了申请人在该院2013年3月至2018年10月期间执行的18项任务。其中一项任务含糊地提到“ [对]在会议上发表论文和国际发表的科学兴趣 ”，但该信并未表明申请人从事了专注的研究活动（而非对患者治疗临床结果的常规报告）。申请人发表了一些论文和会议报告，但大多是在她学生时期，且其中许多项目似乎是病例研究，即医生报告患者治疗的细节和结果。申请人还合著了一本关于[已隐去]的教科书章节。提交的摘录为葡萄牙文，没有英文翻译，因此我们无法对其内容作出任何结论。参见8 C.F.R. § 103.3(b)(3)，该条要求提交外语文件的经认证英文翻译。

审理主任认定申请人未确立其拟议事业的国家重要性。在上诉中，申请人主张她的“ 事业旨在积极运用其医学和公共卫生专业知识，研究和开发新的医学突破……同时帮助治疗患者 ”。如上所述，申请人提供的关于

其计划研究事业的信息极少，并且就研究工作将如何在其未来工作中占主导地位提出了相互矛盾的主张。

此外，对个别患者的治疗未达到国家重要性的水平。某一职业的集体重要性不构成国家利益豁免的理由；国会本可以针对特定职业设立一揽子豁免，但并未这样做。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的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。“开发……新的医学突破”这一含糊的抱负不满足Dhanasar检验的这一要件。

由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Dhanasar其余要件的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对其裁决对所得结果并非必要的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

尽管如此，有一点值得在此说明。申请人主张美国存在医生和医学研究人员短缺，并提交了若干主张增加移民以解决这些短缺的已发表文章。该论点不具说服力。

申请人已承认她可能进行的任何医学研究都将通过雇主进行，因此让雇主参与移民程序并不构成阻止申请人通过其研究惠及美国的不合理负担。没有这样的雇主，申请人是否能够从事研究并不明显。现在给予申请人国家利益豁免，寄希望于她有一天能获得一个尚不知晓的雇主的研究职位，将极具推测性。

关于医生短缺问题，国会在该法第203(b)(2)(B)(ii)条为同意在卫生与公众服务部部长指定为卫生保健专业人员短缺地区或退伍军人事务部部长管辖下的卫生保健机构工作的医生设立了单独的豁免条款。USCIS根据8 C.F.R. § 204.12的规定在Dhanasar框架之外审理这些申请，该规定列出了本申请人未予处理或满足的额外证据要求。因此，我们拒绝处理医生短缺使申请人有权根据Dhanasar标准获得豁免的主张。

记录显示申请人是一位敬业、勤勉且称职的内科医生和外科医生，但这些特质并不能使她免于法律通常适用于其所寻求移民类别的职位邀请要求。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定她未确立作为自由裁量事项获得国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。