OCT112023_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：28233196 日期：2023年10月11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）

申请人寻求作为高等学位专业人士的第二优先移民分类，以及对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。《移民与国籍法》（本法）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，认定豁免所要求的工作邀请及因此豁免劳工证不符合国家利益。此外，审理主任认定该申请因“ 婚姻欺诈禁令 ”而无法获批。参见本法第204(c)条，8 U.S.C. § 1154(c)。现本事项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)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo'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，即作为高等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。其次，申请人必须证明其值得对工作要求给予“ 国家利益 ”方面的自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，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，如申请人证明：

- 拟从事的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拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

二、分析

A. 国家利益豁免

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格。待决问题是申请人是否已证明豁免工作要求及因此豁免劳工证将符合国家利益。

作为初步事项，申请人在上诉中主张，审理主任在未先发出否决意向通知（NOID）或补件请求（RFE）以处理记录中关于其移民福利申请这一方面的决定性因素的情况下，即否决申请并认定其不符合国家利益豁免资格，属“滥用自由裁量权”。他指出，虽然审理主任发出了讨论涉及其前次婚姻的“虚假婚姻问题”的否决意向通知，但“I-140申请中所谓的缺陷”并未在其中得到处理。然而，8 C.F.R. § 103.2(b)(8) 的规定允许审理主任在申请人未能确立资格的情况下否决申请，而无需就审理主任所认定的不合格理由请求证据。此外，即使审理主任在程序上存在错误（而其并无错误），除上诉程序本身之外——该程序为申请人提供了补充记录并证明其作为自由裁量事项值得国家利益豁免的机会——尚不清楚何种救济是适当的。因此，仅为了给申请人另一次以新证据补充记录的机会而将案件发回重审，不会有任何有益目的。

关于其依据Dhanasar第一项要件主张的资格，申请人表示他“在埃塞俄比亚II联邦警察转诊医院担任质量保证官员”，并声称他“将美国视为能够最有效、最有成效地运用其在卫生系统和实验室服务的质量保证与改进方面专业知识的国家……”。其事业似乎跨越多个兴趣领域，包括“实验室信息系统的管理；认证；数据数字化；实验室科学；建立早期婴儿诊断和HIV病毒载量检测服务；在分子实验室、血液学、临床化学、血库、寄生虫学和微生物学方面的技术熟练度……”

审理主任在否决决定中认定，受益人在与医疗保健行业相关的广泛领域内的预期工作具有实质价值和国家重要性。然而，本办公室撤回审理主任关于申请人已证明其拟从事事业具有实质价值和国家重要性的认定。Dhanasar的第一项要件要求同时证明实质价值和国家重要性，其重点在于外籍人士拟从事的具体事业。基于下文所述理由，申请人未能充分证明其拟从事事业在第一项要件下的实质价值和国家重要性，也未能证明其在Dhanasar分析框架第二项要件下处于有利地位以推进该事业。尽管本办公室可能不会逐一讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

申请人对其具体的预期事业描述如下：

我渴望在美国继续我的工作，与医院、非附属实验室公司或其他组织合作，使我有机会继续

发展我个人的抱负，同时以高水平服务于美国民众。我相信我的专业知识和经验将对医学界及其所服务的人群具有价值，特别是在扩大向有需要人群提供医疗保健服务以及确保所有美国成员都能获得最高质量的实验室服务方面。

申请人强调美国高效运作的医疗保健网络的社会经济重要性，并引用文章，例如一篇题为《健康与经济：至关重要的关系》的文章，以支持以下主张：“ 公共卫生支出与美国劳动力的经济成功之间存在直接联系，因为健康的人口对于参与[全球市场]至关重要。 ”他声称，“ 引入像他这样具有丰富经验的技术专业人员 ”“ 将增强保护美国国内和国际利益的任何努力，同时鼓励其继续参与关键的健康和人类服务项目。 ”

尽管申请人的陈述反映了其在美国医疗保健行业继续工作的意图，但他未提供充分的信息和证据以证明其拟从事事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，本办公室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，本案记录未证明申请人的拟从事事业将在与国家重要性相称的水平上充分影响美国利益或更广泛的医疗保健行业。此外，他未证明其具体的拟从事事业具有雇用美国工人的重大潜力，或为我国带来其他实质性的积极经济影响。

例如，申请人提出模糊的主张，称其“ 有能力通过向弱势和服务不足人群扩展医疗保健服务，以及在卫生保健危机期间执行常规和紧急医疗筛查以确保民众安全，从而积极影响美国[公民]的公共卫生…… ”但申请人未提交计划或提供充分的解释，说明他将如何向居住在美国的人提供医疗保健服务，以表明其医疗保健相关活动的预期影响将达到国家重要性的水平。

在上诉中，申请人还指出其支持信，这些信件讨论了他的知识、技能和工作经验，但这些信件未能充分解释其具体事业在Dhanasar第一项要件下的国家重要性。例如，A-D-的信件讨论了申请人在国外作为质量保证专业人员的工作方面，指出他“ 领导了为其现任雇主实施质量管理体系 ”。A-D-声称申请人“ 是一位杰出的专业人士，拥有在实验室、科学和质量保证领域取得成功所必需的大量关键技能，是一位专注、周到且出色的人 ”，并主张“ 美国将从他的才能和能力中大为受益 ”。同样，S-K-在其信件中对申请人的医疗保健职业生涯给予了正面评价，并坚持认为申请人“ 是一位聪明、有才华、全面发展的实验室科学家，我相信无论他走到哪里，他都将继续在这一领域出类拔萃。 ”

尽管A-D-、S-K-以及记录中其他信件的作者对申请人的专业技能和能力作了一般性叙述，但他们没有充分指明、分析或讨论申请人的拟议工作将如何广泛影响美国。提交支持申请的支持信并非资格推定证据；用户可评估这些信件的内容，以确定其是否支持申请人的资格。参见1756, Inc. v. US. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)。我们承认写信人对申请人评价很高，但认定记录中的信件未提供关于申请人将从事的具体事业的充分信息，也未充分详述其拟议工作在Dhanasar第一项要件下的国家重要性。

总之，在缺乏证明性支持证据以确立申请人打算如何开展其拟议事业中的医疗保健相关活动的情况下，他未能履行其举证责任，以确立其具体拟议事业实际将涉及的内容。记录未确立他将如何积极影响美国人口的健康，或通过其工作他将显著影响其感兴趣领域或更广泛的美国医疗保健行业。在没有更多证据的情况下，申请人未能确立其拟议事业足以让我们认定其在美国的工作将具有重大价值和国家级重要性。申请人有责任以优势证据证明其符合所寻求福利的资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。在评估证据时，资格不应仅由证据数量决定，而应由其质量决定。同上。申请人在此未做到这一点。

在确定个人是否符合国家利益豁免资格时，我们必须依据具体的拟议事业，以根据Dhanasar分析确定(1)该事业是否同时具有重大价值和国家级重要性，以及(2)该外国人是否处于有利地位以推进该事业。由于申请人未提供关于其拟议事业的充分信息，我们无法认定其满足Dhanasar先例的第一项或第二项要件。因此，他未能证明符合国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar所述第二项和第三项要件对其资格作进一步分析将无实际意义。基于上述理由，该申请不能获批。

B. 婚姻欺诈认定

用户不能为试图或共谋缔结婚姻“以规避移民法”的非公民批准签证申请。该法第204(c)条。即使在缔结地具有法律效力，以“规避移民法为主要目的”缔结的婚姻将永久禁止签证申请的批准。Matter of P. Singh, 27 I&N Dec. 598, 601 (BIA 2019)（引注省略）。

为确定是否存在欺诈性或虚假婚姻，审理人员必须确定双方“在结婚时是否打算共同建立生活”。同上。审理人员必须审查双方在婚前和婚后的行为以查明其意图，但“仅限于该行为与其结婚时主观心理状态相关的范围”。同上。“实质性和证明性证据”必须支持婚姻欺诈认定。8 C.F.R. § 204.2(a)(1)(ii)。因此，为援引婚姻欺诈禁止条款，记录必须确立婚姻“更可能而非”具有欺诈性。Matter of P. Singh, 27 I&N Dec. at 607。该证明标准高于优势证据标准，但低于清楚且令人信服的证据标准。同上 at 607 n. 7。

审理主任在驳回申请时认定，记录包含实质性和证明性证据，表明申请人的先前婚姻是为规避移民法目的而缔结的。由于所认定的驳回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关于该法第204(c)条是否适用于本案的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；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）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项和第二项要件，我们认定其未能确立有资格或酌情应获国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。