SEP152023_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：28428801 日期：2023年9月15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）

申请人是一名医疗从业者，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）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获得国家利益豁免。参见该法第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）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但其未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 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。其次，申请人必须证明其值得获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS可作为自由裁量事项1授予国家利益豁免，如果申请人表明：

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）。

- 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
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 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。因此，上诉中待裁定的剩余问题是申请人是否已证明对工作邀请要求、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于非公民拟从事的具体事业。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

在表格 I-140，外籍工人移民申请中，申请人表示其打算作为一名外科医生及耳鼻喉（ENT）专科医生工作，提供“ 针对涉及或影响耳、鼻、喉及头颈部相关结构疾病和障碍患者的综合医疗和外科护理 ”。在一份个人陈述中，申请人表示其“ 已获准作为轮转人员参加……位于[已隐去]的[已隐去] Health System Facilities ”，并且其“ 意图是继续在普通外科和耳鼻喉领域执业 ”。

申请人还提交了其学历证书、行业文章和报告、专家意见书以及一封推荐信的副本，以支持其资格。

审理主任发出了补件通知（RFE），指出最初构成的记录不足以证明拟议事业具有实质价值或国家重要性。审理主任注意到申请人未就其打算在美国做什么提供具体说明，并要求对拟议事业进行详细描述，以便审理主任可根据 Dhanasar 框架评估其国家利益豁免请求。

作为回应，申请人提交了一份新的个人陈述，表明其意图在[已隐去]社区医院担任精神科医生，该医院是一个综合医疗服务系统，在佛罗里达州[已隐去]设有多个地点。他进一步表示，在此职位上，他将帮助“ 患者克服使人衰弱的精神疾病，消除障碍，并[帮助]人们找到更高质量的生活 ”，并“ 解构精神疾病的污名，服务于美国最大的健康需求之一 ”。在这份新陈述中，申请人省略了最初声称的寻求直接受雇于[已隐去] Health System Facilities 担任外科医生/耳鼻喉专科医生的内容。

申请人还提交了额外的意见书和推荐信，以及额外的文章和报告，以支持其获得工作邀请豁免的资格。

在驳回申请时，审理主任认定申请人提供的描述和书面证据不足以具体确定其拟议事业，因此未能

确立拟议事业的实质价值和国家重要性。审理主任注意到，除了对其拟议职责的一般描述外，申请人对其拟议事业提供了两种不同的描述。审理主任注意到，申请人最初表示其意图是担任外科医生和耳鼻喉专科医生，但后来在补件回复中表示其将担任精神科医生。审理主任认定，除了实质性改变原始拟议事业外，在事业可被理解的范围内，申请人未能表明其事业具有雇用美国工人的重大潜力、为美国带来实质积极经济影响，或拟议事业对美国国民经济产生的利益将达到 Dhanasar 框架所设想的水平。

在上诉中，申请人主张其已以优势证据确立了其工作的实质价值和国家重要性，并主张审理主任的决定有误，因为其“ 适用了更严格的标准 ”的证明。申请人进一步主张，审理主任未考虑最初提交及回应补件通知时提供的全部证据，存在错误。

关于本事项的证明标准，申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。换言之，申请人必须表明其主张“ 更可能为真 ”或“ 很可能 ”为真。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，USCIS不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

初步而言，我们注意到申请人的拟议事业对于该事业是否具有实质价值和国家重要性至关重要。见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248 (Reg'l Comm'r 1978)；另见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。USCIS法规明确规定，申请人必须在提交申请时即确立所寻求福利的资格。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人不得对已提交的申请作出实质性变更，以使有缺陷的申请符合USCIS要求。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1988)；另见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。

如上所述，申请人在回应补件通知时提出了一个新的拟议事业，而非提供证据以确立初始申请中所述拟议事业的实质价值和国家重要性。申请人在补件回复中提出的新拟议就业描述了关于拟议事业的一组新事实。申请人作为精神科医生工作的拟议事业是在提交日期之后提出的，不能追溯确立资格。因此，我们认定申请人对拟议事业作出了不允许的实质性变更。2 如果对初始批准请求作出重大实质性变更，申请人必须提交新的申请，而非寻求批准一项缺乏记录中事实支持的申请。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，在上诉中，我们将考虑记录是否表明

2 申请人的律师在上诉中主张，回应补件通知时对拟议事业所作的变更不构成实质性变更，因为根据 INA § 204(j)，“ 申请人能够变更就业，只要其属于相同或相似的职业分类。 ”然而，律师的论点有误，因为此基于就业的移民签证类别并不与特定工作邀请挂钩，且寻求国家利益豁免工作邀请要求的个人无需根据 INA 第 204(j)条请求工作可携性。

初次申请时提交的拟议事业——外科医生和耳鼻喉科专家——具有实质价值和全国重要性。我们认定并非如此。3

申请人在对审理主任补件通知（RFE）的答复中提供的信息，并未澄清或进一步具体说明最初描述的拟议事业，而是完全改变了其工作重点和就业方向。总体而言，我们关于拟议事业的信息不足，无法据此判定其是否具有实质价值，因为申请人的拟议事业尚未被清晰界定。因此，我们同意审理主任的认定，即申请人未提交具有说服力的证据以支持实质价值的认定。申请人负有举证责任，既须依Dhanasar框架积极确立资格（实质价值为其中一项要素），又须以优势证据标准确立其资格。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

在判定全国重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有全国甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 一项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有全国重要性。 ”同上，at 890。

我们同意审理主任的意见，即申请人未提供充分的文件或说明，以阐明其拟议事业如何具有全国重要性。国家利益豁免的目的并非为申请人提供求职或推进其个人职业发展的机会，而仅对国家产生附带利益。除在美国医疗机构获得一份外科医生、耳鼻喉科专家或精神科医生的工作外，其拟议事业具体涉及什么仍不明确。此外，我们不知道他是否打算履行其所描述的全部职能，还是仅担任所列职位之一。在Dhanasar中，我们认定申请人必须指明“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。参见同上，at 889。尽管该事业可能包括上述职位中的一项或多项，但我们认定申请人未提供具体或一致的拟议事业活动，以致我们无法判定其全国重要性。

在整个记录中及其个人陈述中，申请人提及其在本领域的背景、教育和经验。然而，申请人在其领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将关注点从拟议事业转移到该外国人本人 ”。同上，at 890。此处的问题是，根据Dhanasar第一项要件的第二项考量，其拟从事的具体事业是否具有全国重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足全国重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。

3 正如审理主任所指出的，申请人未在其支持性陈述中充分描述其拟议事业，且似乎依赖其律师的陈述来确立其拟议事业既具有实质价值又具有全国重要性。律师的断言不构成证据。Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533, 534 n.2 (BIA 1988)（引用Matter of Ramirez-Sanchez, 17 I&N Dec. 503, 506 (BIA 1980)）。

申请人主张，其拟议事业具有全国重要性，因为美国面临医疗从业人员严重短缺的全国性问题。此外，申请人声称医生和医疗服务提供者对经济极为重要，其拟议事业将带来重大积极经济影响。为支持其论点，他提交了大量关于医疗行业、其经济影响以及COVID-19疫情后医疗服务提供者所面临挑战的文章。虽然这些文章提供了有用的背景信息，但在本案中价值有限，因为申请人的具体拟议事业仍不明确。4 此外，在判定全国重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。同上，at 889。在此，申请人未确立其在所确定的一个或多个职位中的个人就业将如何影响全国医疗就业水平或更广泛的美国经济，以符合全国重要性。此外，必须指出，医疗服务提供者的短缺并不会使其拟议事业在Dhanasar框架下具有全国重要性。事实上，此类合格工人短缺问题正是由美国劳工部通过劳工证程序直接处理的。

在申请人拟议事业可被理解的范围内，我们认定其未证实其在医疗行业的具体工作将如何解决医疗从业人员短缺问题或对经济产生积极影响。具体而言，一名医生将如何改善全国性短缺或引发重大积极经济影响，尚未得到解释。假设申请人同时或另行选择从事其最初的事业，即担任外科医生和耳鼻喉科专家，其未提供充分信息说明其在医疗领域的工作将如何达到全国重要性水平。虽然此类事业可能影响其诊治的个别患者或其雇主，但这项工作的全国重要性尚未得到充分解释或证实。同样，在Dhanasar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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。同上，at 893。

申请人进一步主张，审理主任未适当考虑某些证据，且在审查证据时未适用正确的举证标准。为支持其主张，他主要依赖先前提交的证据和论点。虽然我们认可申请人的上诉主张，但我们仍认定记录中的文件不足以确立拟议事业的全国重要性，而这是Dhanasar分析框架第一项要件所要求的。5 例如，申请人提交了一封来自Centro Medico[已隐去]执行主任[已隐去]、申请人前同事的推荐信，然而该信并未讨论申请人的事业，而是主要侧重于申请人过往的工作经验和成就，特别强调其

4 我们进一步注意到，申请人的律师在整个记录中引用这些报告和文章，主张美国医疗行业的状况影响美国人民及其经济。在上诉中，律师强调申请人在该领域的经验，并概括主张其拟议事业将有助于缓解心理健康从业人员的短缺，并通过提供所需护理和帮助促进心理健康意识来帮助国民经济。同样，律师的断言不构成证据。Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. at 534 n.2（引用Matter of Ramirez-Sanchez, 17 I&N Dec. at 506）。律师的陈述必须在记录中以独立证据加以证实，独立证据可包括宣誓书和声明。
5 虽然我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项。

2011年至2016年期间在Centro Medico[已隐去]担任内部外科医生的工作，[已隐去]进一步赞扬申请人在Universidad[已隐去]担任外科临床护理助理教授的工作。尽管记录中包含关于申请人在医疗行业长期职业生涯的陈述，且尽管[已隐去]赞扬申请人的资历和过往工作成就，但我们关于申请人拟议事业的信息不足，无法就其是否具有实质价值和全国重要性作出判定。我们进一步注意到，申请人现任美国雇主提交了一封信函，讨论其作为精神科医生的能力。然而，如前所述，这一新事业构成对最初所述拟议事业的重大变更，因此我们不会在Dhanasar框架下的分析中考虑该证据。再次强调，在判定全国重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。同上。

申请人还提交了以下人士的咨询意见：] 纽约I_____r----.... • ~~ 的解剖学教授、 学院的精神病学教授、 大学的教授兼 大学及 大学_____~健康科学中心的助理教授。._____. 该信函大体讨论了申请人作为医生的资质及其在美国教授和培训其他医疗保健专业人员的潜力。他并未具体讨论申请人最初提出的为一家美国医疗保健公司担任外科医生和耳鼻喉科专家的拟议事业，也未讨论该事业将如何在领域内产生国家或全球影响、将具有雇用美国工人的重大潜力，或如Dhanasar所要求的那样，特别是在经济萧条地区产生其他重大积极经济影响。Id. at 890。

相反，来自._____的信函主要侧重于申请人在美国拟议从事的精神科医生工作。如上所述，这一拟议事业是在回应RFE时首次提出的，构成对申请人最初拟议事业的重大变更，我们不会在上诉审查中予以考虑，因为申请人不得对已经提交的申请作出重大变更，以使有缺陷的申请符合USCIS的要求。See Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 175; see also Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49. 因此，撰写人关于申请人在美国担任精神科医生之雇佣的评论几乎没有证据分量。

尽管所有撰写人都讨论了申请人的资质，以及医疗保健行业的重要性、对医疗专业人员日益增长的需求和心理健康意识的重要性，但咨询意见并未包含对最初拟议事业或其国家重要性的讨论，而是侧重于申请人的新事业或医疗保健领域总体上的重要性。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存有疑问，我们将不予采纳或给予其较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求之利益作出最终裁定；提交专家意见函并非资格的决定性证据。Id. 在此，咨询意见几乎没有证明价值，因为它们并未切实针对最初描述的拟议事业的具体细节及其为何具有国家重要性作出说明。

由于申请人未表明他打算从事其最初的事业，且由于他未就其拟议事业提供充分的信息和文件，他未能证明该事业具有重大价值和国家级重要性。因此，我们无法认定他满足Dhanasar框架的第一项要件。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关于其在第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（"法院和机构无需对作出其所得结论所不必需的问题作出认定"）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本来就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，我们认定他未能证明其有资格或作为裁量事项本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。