JAN102023_04B5203 · 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：23791690 日期：2023年1月10日

对德克萨斯服务中心决定的 appeal

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名医学研究员，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或具有特殊才能的个人，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任（Director）否决了该申请，认定记录未能证明申请人拟议的事业（proposed endeavor）具有国家重要性。申请人对该决定提出 appeal，我们将案件发回审理主任进一步审议。审理主任第二次否决了该申请，认定申请人实质性地改变了其拟议的事业，且未提供具体拟议事业的详细证据。此事现再次由我们审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据（preponderance of the evidence）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（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回该 appeal。

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才能的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊才能的个人具备资格，其随后必须确立其值得对工作要求给予“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。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）可作为酌情事项[1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议的事业既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
- 该个人处于有利地位（well-positioned）以推进其拟议的事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人符合基础 EB-2 分类的资格。因此，剩余问题是申请人是否已根据 Dhanasar 框架确立国家利益豁免的资格。虽然我们未逐项讨论每份证据，但我们已审查并考虑了每一项证据。

第一项要件（prong），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。在确定拟议的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（potential prospective impact）。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人在其 I-140 表格上声明，作为“ 医学研究员 ”，她打算“ [设]计并开展研究，以调查人类疾病及预防和治疗这些疾病的方法。 ”在最初的申请信中，她重申其意图是“ 推进其作为医学研究员的职业生涯，开展相关医学研究，改善人类健康，并从事临床研究。 ”在其第一份职业计划和陈述中，申请人表示其拟议的事业是担任医学研究员，“ 专长于医学、外科、预防医学、门诊护理、急诊医学、营养学、美学和临床实践领域。 ”她声称她可以“ 在学院或大学、专业学校、医院、制药和药品制造公司，甚至医生诊所从事研发工作。 ”申请人对其工作的描述如下：

- 填补因此类专业人员需求量大而空缺的医学研究员职位。
- 调查疾病或寄生虫的病因、进展、生命周期或传播方式。
- 通过广泛研究，就适当的技术和治疗对患者、社区和同行进行教育。
- 向医生、住院医师、学生和技术人员教授医学原理及医学和实验室程序。
- 与卫生部门、行业人员、医生及其他人员协商，制定健康安全标准和公共卫生改善计划。

为支持申请，她提供了潜在雇主的信函。具体而言，National Medical Equipment, Inc. 表示将雇用申请人为助理经理，VIP Walk-In

[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酌情性质）。

Clinic 表示将雇用申请人为医疗助理。在对审理主任第一次补件通知（RFE）的回复中，她提交了一份新的“职业计划和陈述”，其中未提及医学研究，律师的回复信中也未提及。这份新的信函和陈述表明，她打算继续拥有并管理其医疗用品业务，并努力完成美国医师执照考试（USMLE），以获得医师执照并从事家庭医学执业。申请人在这些文件中还表示，她打算成为一家医疗诊所连锁店的加盟商（franchisee），并在医疗服务不足的地区建立和运营诊所。此外，申请人表示其“拟议的事业涉及为任何需要其服务的诊所、设施或组织提供服务。”申请人提交了潜在雇主的意向书。Rede Integralle LLC（一家医疗诊所）表示有意以不明职位雇用申请人。Elena Assisted Living Facility 表示将雇用申请人为辅助住房管理员（Assisted Housing Administrator），负责行政和人力资源职责。

在我们发回重审后重新审议申请和证据时，审理主任发出了第二次补件通知。第二次补件通知告知申请人，她已实质性地改变了其自最初提交以来的拟议事业，且未就其作为医学研究员计划从事的工作提供具体说明。作为回复，申请人承认了审理主任对事业实质性改变的关切，但再次强调她打算在医疗领域规划和发展自己的公司。申请人表示，她“打算继续在美国医疗领域工作，而非具体作为医学研究员或医生”（斜体为后加）。

此外，她的补件回复解释说，她“有能力就外国和美国公司的业务扩展项目向双方提供建议……这意味着她可以通过在国内外代表美国利益来促进重大投资和贸易机会。”申请人声称，她的证据应得出结论，即她可以提供专业知识和专长，“以应对具有国家重要性的议题——例如协助直接受 COVID-19 疫情影响的中小型企业”，并且她有能力支持“全国范围内当地中小型企业的持续成功和增长”。

审理主任否决了该申请，指出申请人在最初提交申请后实质性地改变了其拟议的事业。申请人并未提供支持其作为医学研究员的拟议事业的额外证据，而是提出了新的事业，涉及获得医师执照以从事医学执业、经营一家医疗用品公司以及作为加盟商开设医疗诊所，其中均不包含与医学研究相关的职责。审理主任认定该事业缺乏具体性，因而缺乏根据 Dhanasar 第一项要件确立资格所需的细节。我们同意。

记录既未反映申请人拟如何就公司的业务扩展项目向其提供建议或促进重大投资和贸易机会，也未反映她将如何向中小型企业提供其知识、专长和支持。此外，申请人未解释该商业活动与她拟从事的其他活动之间的关系。综合来看，申请人的拟议事业涉及开设自己的患者护理诊所、继续其销售医疗器械的业务、就各种器械和产品开展个别患者外展、教授员工如何使用医疗器械、继续其在美国的医学

教育、支持中小型企业、促进其他公司的投资和贸易机会、可能购买特许经营权，以及可能为医疗领域的其他雇主工作。

国家利益豁免的目的不是使申请人能够在美国进行求职。
在Dhanasar案中，我们认定申请人必须指明"外国人拟从事的具体事业"。Id. at 889。经我们重新审查（de novo review），我们认定申请人未指明具体事业。相反，记录反映出众多拟议活动，以及从其最初所述的从事"医学研究"的拟议事业发生了实质性变化。在上诉中，申请人依据先前提交的证据和论点来支持其国家利益豁免的资格。

在判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分析判定(1)该事业是否既具有实质价值又具有国家重要性，以及(2)该外国人是否处于有利地位以推进该事业。由于申请人未就具体拟议事业提供一致的信息，我们无法认定其满足第一或第二项要件，也无法认定其已确立国家利益豁免的资格。

III. 结论

记录未能确立具体且一致的拟议事业。因此，我们无法认定申请人已根据Dhanasar第一或第二项要件确立资格，也无法认定其已确立国家利益豁免的资格。对其资格的进一步分析将无实际意义。

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有关Dhanasar框架下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出"法院和机构无须对作出裁决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)（在上诉中，申请人本已不符合资格的情况下，拒绝审理替代性问题）。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一和第二项要件，我们认定其未确立有资格或以其他方式理应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉驳回。