OCT262023_01B5203 · 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：27490116 日期：2023年10月26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和具有特殊能力个人，以及对此分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

该申请最初被德克萨斯服务中心审理主任驳回，其结论是申请人不符合国家利益豁免的资格，且经自由裁量也不应获得该豁免。申请人对此决定提出上诉，我们将此事发回审理主任，并指示其考虑申请人是否符合EB-2分类的资格，以及申请人在回应审理主任的证据请求（RFE）时是否对申请作出了不被允许的重大变更。在发出驳回意向通知（NOID）并考虑申请人的回应后，审理主任再次驳回申请，结论是记录未能证明申请人有资格作为高级学位专业人士或具有特殊能力个人获得EB-2移民分类。此外，他们认定申请人不符合国家利益豁免的资格，且经自由裁量也不应获得该豁免。此事现因上诉而由我们审理。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进行重新审查。Matter of Christa'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个人。该法第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

学位后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)。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立此分类的资格。2 如果申请人做到这一点，我们将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明他们被认可具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。

如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，他们随后必须确立其应获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。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）可作为自由裁量事项3，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 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，豁免工作要求将有利于美国。

II. EB-2分类

申请人提交了其文凭、证书和成绩单的翻译副本，以及一份教育评估。在其决定中，审理主任认定记录支持评估的结论，即申请人的医师职称学位等同于美国认可大学的医学学士学位。然而，他们还认定，评估认为等同于产科、妇科和基础家庭保健硕士学位的证书似乎是培训课程，且其中没有任何一项等同于美国认可机构高于学士学位的高级学位。

如上所述，条例规定，如果申请人是拥有学士学位并在其专业领域具有五年学位后经验的职业成员，则可表明作为高级学位专业人士的资格。尽管审理主任在评估申请人作为持有高级学位的职业成员的资格时未考虑此证据，但记录包括申请人前雇主在巴西[_____]市的两份声明，称她在完成学位后作为医生受雇超过五年。我们

1 如果这些类型的证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认这种两部分审理方法在特殊能力外国人背景下的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 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本质上属于自由裁量）。

认定她已确立其作为持有高级学位的职业成员的资格，从而符合EB-2分类的资格，并撤销审理主任在该方面的决定。

III. 国家利益豁免

如上所述，Dhanasar 提出了分析国家利益豁免资格的框架，该分析的关键部分是确定申请人拟从事的具体事业。在我们早先因申请人第一次上诉而将此事发回审理主任的决定中，我们指出申请人最初将其拟议事业描述为“ 医师研究员 ”，这将包括“ 开发和开展相关医学研究 ”和“ 从事临床调查 ”等职责。然而，在回应审理主任的RFE时，她提交了一份新声明，其中称她将作为执业护士和护士助产士工作，在医生办公室或医院为患者提供医疗护理。虽然申请人在此新声明中提到了研究，但她指的是自己审阅最新医疗实践以准备最好地提供医疗护理，而非她先前提到的那类研究和实验室工作。我们指出，申请人未澄清其拟议事业，而是试图对申请的关键部分作出不被允许的变更。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)（认定申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以使表面上存在缺陷的申请符合USCIS要求）。

根据我们的发回指示，审理主任发出了NOID，其中指出对申请人拟议事业相互矛盾的描述使其意图不明确。申请人回应时提出了又一项拟议事业，涉及她既作为妇科医生提供医疗护理，又管理和开发自己的企业，[_____]。虽然此新证据包括一份拟议“ 初级保健诊所和研究中心 ”的商业计划，但未具体说明申请人打算如何在提供普通和妇科护理与管理及开发其企业之间分配时间。此外，尽管证据简要提及研究和临床试验，但未包括关于申请人可能从事的任何研究活动的细节。

NOID的目的是通知申请人USCIS打算拒绝某项福利请求并解释其原因，并允许有限的回应期限，其中可包括额外证据。8 C.F.R. § § 103.2(b)(8) 和 (11)。在此，申请人对其拟议事业的初始描述不包括作为企业家成立自己的公司或管理该公司的计划。申请人未表明开展医学研究与成立并管理自己的公司是同一事业。再次，申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以使表面上存在缺陷的申请符合USCIS要求。Izummi, 22 I&N Dec. at 175。

看来申请人试图解决我们和审理主任对其原始拟议事业缺乏具体性的关切，但在此过程中，她显著改变了该拟议事业，现在提出第三个版本，与原始版本显著偏离。因此，我们认定其事业的重点——似乎主要涉及医疗

研究，如今已显著转变为包含创业精神和管理。4 如果对最初的批准请求作出重大实质性变更，申请人必须提交新的申请，而不是寻求批准一项没有记录中的事实支持的申请。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。基于这些理由，该申请不得获批。

此外，即使申请人在提交时已提交其商业计划以及拟经营和管理一家诊所同时提供医疗服务的 endeavor，我们仍同意审理主任的结论，即她未能充分证明该 endeavor 的国家重要性。与 Dhanasar 案中申请人拟议的教学活动非常相似，申请人未能表明她向患者提供医疗服务，甚至管理一家从事该业务的小型诊所，会对美国的医疗领域或医疗保健的可及性产生更广泛的影响。Dhanasar 案第 893 页。此外，申请人援引商业计划中关于创造就业、工资和收入的预测，但我们注意到这些预测没有得到关于该企业潜在增长的具体、相关数据和分析的支持。

在其上诉书面论证意见中，申请人重复了她在回应 NOID 时所作的关于美国医疗保健行业整体重要性的许多相同主张。这些主张包括关于需要熟练医疗保健专业人员、需要医疗保健企业领导者考虑国际扩张和战略伙伴关系、生命科学界对生活质量的贡献、医疗创新的益处以及巴西医疗市场投资机会的一般性主张。但我们在确定国家重要性时考虑的并不是某一特定领域或行业的整体重要性，而是申请人所提出的具体 endeavor 的影响。Dhanasar 案第 889 页。不仅申请人拟议 endeavor 的性质不明确，而且这些主张以及记录中涵盖相同或类似主题的各种媒体文章与申请人作为研究员、妇科医生、护士、助产士、企业家或管理者工作的意图有何关联也不明显。

基于上述理由，申请人未提出一项已被证明具有实质性价值和 national importance 的具体 endeavor，因此她未满足 Dhanasar 分析的第一项要件，也未证明她符合国家利益豁免的条件。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余两项要件的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终裁决不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本来就不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。

4 我们注意到，在上诉中，申请人还提到其拟议 endeavor 将具有国家重要性，因为它将创造“ 新的国际伙伴关系 ”、“ 建立进入外国市场所需的必要结构 ”以及“ 支持医疗用品进出口的增加 ”。这些活动均未在其商业计划中提及。