APR242023_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

案卷号：26385377 日期：2023年4月24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）

申请人是一名企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。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给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时授予此项对所需工作邀请（并因此对劳工证）的酌情豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。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)。本办公室对此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，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 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能力的个人的资格，申请人随后必须确立对工作邀请要求给予酌情豁免的资格，即符合“ 国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“ 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，USCIS 可作为酌情事项授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任未就申请人是否符合 underlying EB-2 移民分类资格作出认定，也未明确就申请人是否证明其拟议事业具有实质价值作出认定。2 审理主任在其决定中确实认定，申请人未能证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益，因为他未能证明其拟议事业的国家重要性、他处于有利地位以推进该事业，或总体而言豁免工作邀请要求将有利于美国。由于如下文所述，本办公室认定申请人未能确立国家重要性要求，本办公室无需触及他是否已确立 EB-2 分类资格、其事业的实质价值、或 Dhanasar 分析框架第二或第三项要件的问题，并对这些问题保留意见。见 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要的问题作出认定 ”）。

申请人拥有巴西葡萄牙语语言文学 Licenciado 学位，并具有在医疗器械行业担任贸易代表的经验，以及在巴西创立一家销售医疗器械的公司的经验。在其初始申请中，申请人未清晰界定其拟议事业，而是笼统表示他打算寻求商业机会并作为企业家工作。他提交了一份 “ 专业计划与声明 ”，其中称其 “ 在美国的职业计划是作为企业家工作，为北美市场开发新企业，并通过我的事业创造更多直接和间接就业。 ”他表示他将 “ 继续扩张，与投资者保持良好工作关系，并识别任何跨境投资机会 ”，并且通过其事业，他将在 “ 商业领域 ” 提供咨询，特别是在 “ 医疗、保健、建筑和餐饮行业的销售、营销、物流、战略规划、财务和商业代表领域 ”。

审理主任签发了 RFE（补件通知），告知申请人，若未记录具体的拟议事业，他 “ 妨碍了 USCIS 认定拟议事业具有实质价值和国家重要性，以及他处于有利地位以推进其拟议事业 ”，并要求申请人提交额外文件以解决此问题及其他缺陷。在回应 RFE 时，申请人提交了一份新的 “ 确定性声明 ”，其中明确他计划成立一家医疗器械销售和分销公司，I. land 并提交了一份

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）。

2 审理主任在补件通知（RFE）中确实表示申请人符合高级学位专业人士资格，但该认定未载于决定中。

该事业的商业计划书，以及其他文件。申请人称他打算成立该公司，在佛罗里达州设办公室，在俄亥俄州设分公司。

关于 Dhanasar 分析框架的第一项要件，审理主任认定申请人未能确立其修订后拟议事业的国家重要性。3 审理主任认定，申请人未能表明其拟议的医疗器械销售和分销公司的影响有可能显著超出其客户范围而及于更广泛的行业或领域。审理主任指出，商业计划书预计最初雇用九名工人，最终再增加17名工人，但认定申请人未能确立其事业需要这么多员工来运营，也未能确立所创造的这一就业数量（若准确）会产生实质性积极经济影响。审理主任进一步认定，申请人未能证明拟议事业会产生其他显著经济影响，或有可能提供更广泛影响医疗服务行业的利益。

在上诉中，申请人主张，审理主任不当适用了高于优势证据标准的证明标准，并错误适用了法律。然而，申请人未就记录或审理主任的结论具体支持这些主张，且申请人仅凭无支持的主张不足以确立审理主任决定存在错误，也不足以履行其证明符合国家利益豁免资格的举证责任。申请人还主张，审理主任未适当考虑申请人的职业计划、其推荐信、其工作经验以及所提交的行业报告和文章。具体而言，申请人声称，该证据证明其拟设立的医疗器械销售和分销公司将在运营的前五年内实现33百万美元的收入并支付3.2百万美元的工资。申请人还在上诉中重申了其在RFE答复书面论证意见中提出的许多主张，涉及小企业和创业对美国经济的重要性。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，本办公室关注“ [非公民]拟从事的具体事业 ”的潜在预期影响。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在特定领域具有国家或全球影响的事业，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的影响，可能具有国家重要性。Id. 此外，聚焦区域的事业仍可能具有国家重要性，例如具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区。Id. at 890。

关于申请人主张审理主任未适当考虑申请人的专业计划，本办公室认定，无论是初始的“ 专业计划与声明 ”，还是回应 RFE 时提交的“ 确定性声明 ”和商业计划书，均未确立申请人的拟议

3 尽管审理主任并未认定申请人修订后的工作构成本质性变更，我们同时指出，申请人不得为使其有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出实质性变更。参见 Matter of Izummi, 22 T&N Dec. 169, 175 (Assoc. Comm'r 1998)。如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，而非寻求批准一项没有记录中原有证据支持的申请。参见同上，第176页。由于审理主任的决定以及申请人的上诉均对修订后工作的实质进行了评估和讨论，我们亦将如此处理。

工作具有国家重要性。如上所述，申请人最初的专业计划未以足够细节描述“ 具体的拟议工作 ”，以致我们无法评估其潜在影响。参见同上，第889页。为回应补证通知而提交的《最终声明》和商业计划描述了建立一家医疗器械销售和分销公司的具体工作，但未确立该工作的国家重要性。《最终声明》声称，“ [申请人]拟议工作的影响显而易见，可在头五年内为美国工人创造约二十六（26）个就业岗位 ”，并“ 预期收入约为3300万美元 ”。这些数字似乎引用了申请人的商业计划，该计划载有相同的预测。然而，商业计划未提供任何依据支持所估计的创造就业岗位数量。此外，尽管该计划称财务计算“ 基于为制定本商业计划而购买的IBIS世界报告 ”，但记录中并无该报告的副本。因此，我们无法评估商业计划所述收入预测和就业创造估计是否可信，我们认定申请人未能履行其举证责任，证明其拟议工作将具有与“ 国家重要性 ”相称的“ 重大积极经济影响 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第890页。

此外，我们认定申请人的推荐信及其工作经历证据未能确立其拟议工作的国家重要性。写信人多为申请人自己的专业同仁，他们对申请人在其巴西公司所销售的医疗器械和用品方面的技术专长、其职业精神及其商业技能给予高度评价。然而，申请人的知识、技能和专长证据，包括其工作经历，通常涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议工作转移到[非公民] ”以及他是否处于有利地位推进该工作。参见同上。此处的问题是，申请人的具体工作——建立一家医疗器械销售和分销公司——在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

其中一位写信人自称是“ 医疗医院行业的企业家 ”，他确实表示打算使用申请人的公司分销其公司生产的一系列数字柔性内窥镜。另一位写信人是一家医疗器械分销公司的创始人，他讨论了一款用于前列腺手术的产品，申请人的公司曾在巴西协助开发该产品，该产品现已在德国上市。该写信人声称，由于该产品“ 由[申请人]协调，我们期望他与美国大学开展科学认证工作……此外还协调该产品线新的FDA监管注册以及我们完整产品在美国的商业化…… ”。尽管这可能是写信人对申请人拟议工作感兴趣的证据，但申请人自己的声明和商业计划并未描述这些潜在的合作关系或具体产品分销机会。此外，写信人未详细讨论这些产品在医疗领域的潜在影响，记录中也没有其他证据有助于确定这些产品是否为新产品、目前是否未在美国市场上市，或申请人通过分销这些产品的工作是否会对医疗领域产生广泛影响。相比之下，Dhanasar案中的申请人在学术界、政府和行业担任高级职位的个人提交了专家信函，描述了申请人具体研究领域的国家重要性。参见同上，第893页。

最后，关于申请人声称审理主任未适当考虑行业报告和文章，我们承认记录中包含许多关于重要性的文章和报告

小企业对美国经济的重要性以及企业家、特别是移民企业家对经济的贡献。但申请人所引用的研究和文章并未讨论申请人或其拟议工作。相反，这些证据涉及一般意义上的创业和经济，而非申请人建立医疗器械销售和分销公司的拟议工作。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，我们关注的是“ [非公民]拟从事的具体工作 ”。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。因此，我们认定记录中的文章和研究以及上诉中讨论的文章和研究未能确立申请人的具体拟议工作具有国家重要性。

申请人在上诉中的主要主张是，审理主任适用了高于优势证据标准的证明标准。为支持该主张，他主要重述了记录中的证据以及其初始书面论证意见和补证答复中已提出的主张。我们已全面审查记录中的证据，并认定，尽管申请人声称其拟议工作具有国家重要性，但他提供的佐证证据或解释甚少以支持其主张。虽然申请人提供了大量证据，但所寻求福利的资格不仅取决于证据数量，还取决于质量。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第376页（引用 Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 80 (Comm'r 1989)）。因此，我们认定申请人未能确立其拟议工作的国家重要性。

综上所述，申请人未能确立拟议工作具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性；因此，他没有资格获得国家利益豁免。我们认可申请人在上诉中关于其工作具有重大价值以及Dhanasar第二项和第三项要件的论点，但鉴于已认定证据未能确立该工作的国家重要性，我们在此不予处理这些论点，并对这些问题以及申请人能否证明其符合上文所述EB2分类资格保留我们的意见。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 第25页（“ 法院和机构无需对作出其裁决所不必要的问题作出认定 ”）。

III. 结论

申请人未能确立其符合Dhanasar分析框架关于国家重要性的第一项要件。因此，我们认定申请人未能确立其有资格或基于自由裁量权以其他方式应当获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。