AUG282023_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：28086564 日期：2023年8月28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）

申请人是一名医生，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民类别的职位邀请要求。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）可酌情批准对所需职位邀请的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士类别的资格，但申请人未能证明豁免所需职位邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。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 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。

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签证类别的资格，即作为持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

虽然法律和相关法规均未界定“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中为审理国家利益豁免申请设定了框架。Dhanasar 指出，在申请人确立EB-2类别资格后，如果申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；(2) 该非公民处于有利地位，能够推进拟从事的

事业；以及 (3) 权衡之下，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国，则USCIS可酌情批准国家利益豁免。

第一项要件——实质价值和国家级重要性——侧重于该非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士类别资格。尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，申请人未能证明豁免职位邀请要求具有正当理由。

起初，申请人对拟从事的事业提供了相互矛盾的描述。他将其称为“ 完成我的文凭认证并开始创业型医疗职业生涯……开设一家诊所 ”的计划。与之相对，他还将拟从事的事业描述为“ 在医院医疗人员中任职 ”的计划，这表明该事业并非创业性质，且他不会开设自己的诊所。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份未注明日期的商业计划书。该商业计划书描述了[已隐去]一家拟设立的初创公司，旨在“ 为[已隐去]的中低收入家庭提供新的医疗保健解决方案……[已隐去]，并提供订阅和‘ 按需付费 ’选项。 ”该商业计划书表明，申请人的初创公司“ 将在建立强大的市场影响力后……于第二年年底前进行业务特许经营。 ”然而，该商业计划书还进一步表示，公司将在“ 运营第一年保持精简，以尽可能节省现金……仅配备3名在该初级保健行业具有运营经验的专门员工 ”的同时建立强大的市场影响力。

我们注意到，该商业计划书在重要细节方面存在内部不一致。例如，前五年的每年薪资支出图表显示，公司将在五年中的每一年雇用一名“ 办公室经理 ”、一名“ 行政助理 ”和一名“ 财务主管 ”，并在第二、第三和第四年各增加一名“ 助理 ”；然而，在该医疗保健公司运营前五年的薪资表上，似乎没有任何员工提供医疗保健服务。我们注意到，该商业计划书声称公司“ 将拥有经验丰富的医生，他们投资于诊所的成功，[并且]将分享他们帮助产生的60%的收入。 ”然而，该商业计划书并未详细说明将有多少医生在公司工作，以及计划预期他们工作的年份。此外，尽管该商业计划书包含公司运营前五年的预期损益，但商业计划书中详述的“ 直接成本 ”和“ 总运营费用 ”扣减的细节均不对应或以其他方式包含分配给医生的60%收入。除了遗漏向医生分配60%收入外，该商业计划书还表明公司预期净利润为

运营前五年分别为16.78%、21.71%、24.95%、28.46%和33.79%，表明其没有能力向医生支付60%的收入。

申请人必须通过指向真相所在的独立、客观证据来解决不一致之处。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。未解决的重要不一致可能导致我们重新评估为支持所请求移民福利而提交的其他证据的可靠性和充分性。Id.

该商业计划书关于由谁提供医疗保健服务以及申请人的初创公司如何有能力支付这些人员报酬的不一致，对于拟从事事业——一家初创医疗保健公司——的可行性具有重要影响。案卷未通过独立、客观证据解决RFE回复商业计划书中提供的内部不一致信息。因此，为支持表格 I-140，外籍工人移民申请而提交的商业计划书及其他证据的可靠性和充分性被削弱。见 id.

审理主任承认“ 拟从事的事业具有实质价值 ”。然而，审理主任认定案卷“ 不支持[申]请人拟从事的事业具有国家级重要性 ”。更具体地说，审理主任指出，案卷“ 未……证明预期贡献将超出[申]请人的公司及其客户。 ”审理主任承认商业计划书的内容，但指出“ 没有提供与增长率并列的数据来确定这些增长率是如何计算的，或者它们在商业计划书的参数中意味着什么 ”，也没有说明“ 在一个拥有超过30万人口的地区雇用最多六名员工如何会被视为具有国家级重要性。 ”审理主任还承认“ 很可能是[申请人]的工作会改善其客户的生活 ”，但审理主任指出“ 申请未证明他们的工作会广泛增进社会福利。 ”

在上诉中，申请人提及他的资历和先前工作经验，他主张他的事业“ 通常不会对美国工人产生不利影响 ”，并引用关于医疗保健行业的泛泛文章，包括对医疗保健服务的需求。申请人还提交了一份新的商业计划书，日期为2023年。

在确定国家级重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家级重要性，我们侧重于“ 该[非公民]拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar 提供了可能具有第一项要件所要求的国家级重要性的事业示例，即“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 雇用美国工人的重大潜力或在经济萧条地区具有其他重大积极经济影响 ”。Id. at 889-90。

首先，申请人将上诉重点放在其与Dhanasar第一要件相关的资历和先前工作经历上，这是不当的。尽管个人的教育和先前工作经历对Dhanasar第二要件——即个人是否处于有利地位以推进拟议事业——具有实质意义，但它们对Dhanasar第一要件——即某一特定的、预期的拟议事业是否同时具有实质价值和国家级重要性——并不具有实质意义。见同上，第888-91页。

其次，我们注意到申请人在上诉中主张其事业“总体上不会对美国工人产生不利影响”。然而，某一事业是否会对美国工人产生不利影响，并非判断某一事业是否具有国家级重要性的考量因素。在相关部分，Dhanasar承认，拟议事业的更广泛影响可通过证明“雇用美国工人的重大潜力或……其他实质性积极经济效应，尤其是在经济萧条地区”来体现。同上，第889-90页。然而，拟议事业是否具有“雇用美国工人的重大潜力”与其是否“总体上不会对美国工人产生不利影响”是两个不同的问题。此外，一项“总体上不会对美国工人产生不利影响”的事业对应的是净中性经济效应，但它并未阐明“实质性积极经济效应[]”。同上。

其次，申请人在上诉中援引的关于医疗保健行业的泛泛文章是不当的。如上所述，在判断国家级重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家级重要性，我们聚焦于“[非公民]拟从事的特定事业”。见同上，第889页。申请人在上诉中援引的文章均未涉及其本人或其拟从事的特定事业。因此，它们并未提供对判断拟议事业是否可能具有国家级重要性具有实质意义的信息。见同上，第889-90页。

尽管申请人在上诉中提交了新的商业计划书，但该计划书不能确立资格。申请人必须在提交申请之时确立其寻求的福利的资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测而获批，也不得在申请人依据一套新的事实变得符合资格之后获批。见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人不得对申请作出实质性变更，以使有缺陷的申请符合USCIS的要求。见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

除日期为2023年、晚于申请提交日期之外，新的商业计划书还提出了一套新的实质性事实，不能确立资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；Katigbak, 14 I&N Dec. 第49页；Izummi, 22 I&N Dec. 第176页。首先，新的商业计划书并未声称该公司第一年将仅雇用一名“办公室经理”、一名“行政助理”和一名“财务主管”，而是指出“公司团队将由五名高技能专业人员组成，包括[申请人]担任临床主任、一名[家庭医学]医师、一名医师助理、……一名健康教育者[,]以及一名医疗办公室经理，以协助……处理行政事务”，为期第一年。该商业计划书还声称，公司将在运营的前五年内雇用18名员工，而非仅六名雇员，包括更多医师、执业护士、医师助理、注册护士、心理健康咨询师、健康教育者及其他支持人员。此外，新的商业计划书并未表明医师将“分享其帮助产生的收入的60%”，而是将医疗保健提供者列为工资雇员。另外，尽管最初的商业计划书预计从营业第二年开始获得特许经营收入，但新的商业计划书反而声称公司“计划在三年成功运营后……将业务扩展至南卡罗来纳州，设立第二家单位”。尽管新的商业计划书还包含其他实质性变更，为简洁起见，我们在此仅将其变更概述限于上述内容。

上文概述的新商业计划书的实质内容对Dhanasar第一要件具有实质意义，因为它描述了拟议事业、其预期运营范围及其打算雇用的工人。见Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889-90页。由于新的商业计划书日期晚于申请提交日期，提出了一套新的实质性事实，因此不能确立资格，我们无需进一步讨论。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；Katigbak, 14 I&N Dec. 第49页；Izummi, 22 I&N Dec. 第176页。相关地，基于上述理由，最初的商业计划书仅具有极小的证明价值，因此它不能证明拟议事业具有国家级重要性。见Matter of Ho, 19 I&N Dec. 第591-92页；另见Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889-90页。此外，申请人提交新的、经实质性变更的商业计划书表明，申请人不再打算按最初商业计划书所述经营该医疗保健机构，这进一步降低了最初商业计划书的证明价值。鉴于最初商业计划书的证明价值已被降低的程度，且新的商业计划书不能确立资格，记录未能充分阐明一项其国家级重要性可被评估的可行事业。

总之，申请人未能确立拟议事业具有Dhanasar第一要件所要求的国家级重要性；因此，其不符合国家利益豁免的资格。我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二或第三要件的意见。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”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定申请人未能确立作为自由裁量事项的国家利益豁免的资格，或在其他方面不具备获得该豁免的正当理由。

裁定：上诉被驳回。