JAN102024_05B5203 · 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：28962875 日期：2024年1月10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）

申请人是一位企业家，声称在制药和诊断实验室管理方面具有专长，寻求作为持有高级学位的专业人士获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位offer要求。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，行使裁量权豁免所需的职位offer，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，认定记录未能证明申请人有资格获得国家利益豁免。此事现上诉至本办公室。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 Christo'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人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

“ 高级学位 ”的相关定义是：高于学士学位的任何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加上该专业领域五年逐步提升的经验，相当于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

“专业”定义为本法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得行使裁量权豁免职位offer要求，即符合“国家利益”。同上。虽然本法或相关法规均未定义“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，USCIS 可作为裁量事项，1 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。2

二、EB-2 分类的资格

审理主任发出的拒绝意向通知及随后的否决通知均未就申请人是否提交了充分证据证明其为持有高级学位的专业人士作出认定。因此，本办公室将保留其是否符合 underlying EB-2 分类资格的问题。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

三、国家利益豁免

申请人打算在~I--~I佛罗里达地区拥有并经营一家临床分析实验室。申请人的商业计划对其事业描述如下：

致力于为美国人提供最佳医疗保健，[该公司]将在佛罗里达州的普通临床分析实验室行业中竞争，但将通过以可负担的价格为客户提供更高质量的服务而脱颖而出……。

……该公司将为其患者提供低成本医疗诊所，使他们能够获得一系列临床检查，随后获得医疗专科服务。尽管成本低廉，所提供的服务将具有最佳质量，真正解决当今许多人不得不面对的问题：因缺乏[有利的]财务状况而无法获得医疗护理。值得一提的是，该实验室将进一步发展为一家完整的健康诊所，患者将能够在同一地点舒适地完成检查和咨询。

1 另参见 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裁量性质）。

2 关于这三项条件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

审理主任认定，虽然申请人的拟议事业具有实质价值，但申请人未满足 Dhanasar 框架的第一项条件。基于下述理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能充分证明其事业的国家重要性，以确立其在 Dhanasar 分析框架第一项条件下的资格。

第一项条件，即实质价值和国家重要性，聚焦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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在上诉中，申请人提交了目前记录中已有文件的副本，包括一项关于健康筛查和预防慢性病进展的研究。记录还包括讨论诊断在健康结果中的重要性、医疗保健成本上升、医疗保健可及性对经济增长的重要意义以及医疗专业人员高空缺率等问题的报告和文章。在上诉中，针对审理主任关于其事业的潜在影响将仅限于服务自己公司的客户而不会更广泛地影响该领域或行业的认定，申请人主张如下：

获得诊断服务，特别是以公平价格向那些无法负担私人医疗保险且获得医疗保健服务机会有限的人提供，使得美国数百万患者能够获得早期诊断、预防和定制治疗。疾病的早期识别、预防和诊断及其风险因素可改善患者结果和生活质量，同时为医疗保健系统节省资金……[申请人的]拟议事业影响的不仅仅是其企业和客户，其拟议事业……将通过为个人提供可负担的医疗保健服务，使疾病能够被早期发现，从而广泛增进社会福利，这些疾病可能严重影响劳动力生产力。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或专业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并且“ [一项]事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室着眼于记录申请人工作“ 潜在预期影响 ”的证据。在 Dhanasar 中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室着眼于记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人的陈述反映其打算利用在巴西开发的商业模式，在thd I地区开设一家以可负担价格为患者提供服务的诊断实验室，但他未提供

有充分的信息和证据表明其拟议事业的前景影响达到国家重要性水平。申请人援引其在巴西的成功商业经验作为其在美国发展公司的范本。然而，记录中并未包含该商业模式的证据，也未包含其将如何用于支持申请人意图将业务扩展至包含更多临床护理服务并将业务从佛罗里达扩展至其他州的证据。同上，第893页。在此，我们认定记录并未显示申请人的拟议事业足以超出其员工和患者范围，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响医疗保健行业。

此外，申请人未证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为国家带来实质性的积极经济影响。尽管他提交了一份商业计划，讨论其创建和运营低成本医疗诊所和实验室的计划，但仅此而已，该商业计划不足以证明申请人事业对地区或国家经济产生的任何利益将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”水平。同上，第890页。

例如，该商业计划提供了一份财务预测，预计其公司运营第三年收入为875,000美元。然而，该商业计划中的这一预测及其他预测均未附有对计算所用数字来源的说明。此外，尽管申请人表示其打算投资176,989美元用于公司运营第一个月的资金，但记录中并未包含证据证明这些资金已到位，也未证明此后除将预期收入投入业务外，该业务将如何获得资金。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张，但他在此未能充分做到。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376。

此外，尽管申请人称公司到运营第三年将拥有二十二名员工（包括其本人担任总经理），但他未提供证据表明其将在该地区雇用大量工人，也未表明其事业将通过就业水平、商业活动或税收为该地区或其人口带来实质性经济利益。尽管申请人提供了数据证明其打算经营业务的地区存在经济困难，但尚不清楚所述规模和范围的单个企业将如何以对该地区产生积极影响的方式影响该经济状况。申请人还援引美国实验室专业人员短缺作为其事业产生积极影响的理由，因为他将雇用实验室专业人员；然而，尚不清楚在一个存在全国性普遍短缺的职业中雇用少数几个人，如何能使拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。

申请人进一步援引有关医疗保健成本对经济影响以及可负担的预防性护理如何促进生产力劳动力队伍的研究。尽管这在总体上可能是经济中的一个重要问题，但该问题与申请人拥有和运营临床实验室的具体事业是否达到国家重要性水平无关。

申请人未证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由具有决定性

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框架下资格的其他论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 第516页。

III. 结论

申请人未证明拟议事业具有国家重要性。由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，其未证明其符合国家利益豁免资格，或作为自由裁量事项应获批准。申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。