NOV072023_07B5203 · 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：28744313 日期：2023年11月07日

对内布拉斯加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和商业管理顾问，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准此项对所需工作邀请的豁免，从而豁免劳工证。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，尽管申请人已证明其符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格，但记录未表明其符合所请求的国家利益豁免的资格。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（de novo）。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（exceptional ability）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。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年渐进式工作经验，等同于硕士学位。同上。

一旦申请人证明其符合 underlying 分类的资格，申请人随后必须证明其符合“ 符合国家利益 ”的酌情豁免工作邀请要求的资格。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。

该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关法规均未定义“国家利益”一词，但 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 案指出，USCIS 可酌情2批准国家利益豁免，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
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人表示其拟在美国作为企业家工作。审理主任认定，申请人已证明其符合作为持有高级学位的专业人士的资格；但其未证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。审理主任认定，虽然申请人证明拟议事业具有实质价值，但其未证明拟议事业具有国家重要性，如 Dhanasar 第一项要件所要求。审理主任进一步认定，申请人未证明其处于有利地位以推进拟议事业，且权衡之下，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未证明豁免劳工证将符合国家利益。3

关于 underlying EB-2 分类，本办公室同意审理主任的认定，即申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格。4

然而，审理主任认定申请人未证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。审理主任认定，虽然申请人证明拟议事业具有实质价值，但其未证明拟议事业具有国家重要性，如 Dhanasar 第一项要件所要求。审理主任进一步认定，申请人未证明其处于有利地位以推进

2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

3 尽管本办公室可能未讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

4 审理主任指出，申请人作为高级学位专业人士的 EB-2 分类基于其学术资历。尽管本办公室同意申请人符合作为高级学位专业人士的 EB-2 分类资格，但记录未显示其拥有高于美国学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。相反，记录显示申请人获得了美国学士学位的外国同等学位，随后在该专业领域有五年渐进式工作经验。记录表明申请人于1996年在巴西的 Universidadel [已隐去] 获得医学学位（titulo de medico），并于2010年在巴西的 [已隐去] College 获得健康领域研究生 MBA。Highstone 的学术评估表明该医学学位等同于美国学士学位。记录还包括雇佣信函，表明其作为医疗经理、医疗联络官和研究科学家工作了五年以上。因此，记录显示申请人基于其医学学位（titulo de medico）等同于美国学士学位以及其在医疗保健专业领域五年以上的渐进式工作经验，属于高级学位专业人士。

拟议事业，且权衡之下，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

Dhanasar 分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于申请人拟开展的具体事业。该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。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“外籍国民拟开展的具体事业”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。

申请人最初随其 I-140 表格提交了一份专业计划和陈述，称其拟作为企业家“在医疗保健领域，具体担任顾问和多家医疗类企业的所有者”工作。其描述创办一家医疗类企业，并作为顾问为医疗保健领域的国内和国际企业工作。

申请人最初描述了与其拟议事业相关的三个商业项目。申请人拟与另外两人在犹他州建立一家新企业 [已隐去]，该企业将制造“基于抗微生物的产品及补充解决方案，以长期减轻微生物生长”。申请人还拟在美国作为医疗顾问为 [已隐去] 一家美国低温治疗企业工作，该企业有意在全美扩展。第三个项目涉及一家巴西天然药物企业 [已隐去]，该企业拟将其业务扩展至美国。申请人表示其目前担任该巴西公司的董事会成员，并拟作为其美国国家经理工作，以协助将其原料医疗产品从巴西出口至美国。申请人的初始陈述强调其在巴西作为医生的经验，以表明其“从国际视角理解医疗和制药行业”，因此其“能够支持和帮助任何正在、计划或希望与[美国]开展业务的外国公司……从而推进为在北美、巴西和拉丁美洲开展业务的美国医疗保健公司把握市场和投资机会的拟议事业。”

申请人最初对拟议事业的描述——建立自己的基于抗微生物的产品企业并作为医疗保健公司的顾问工作——并未超出在医疗保健领域工作的范围。申请人未包含任何关于在商业管理领域作为企业家的具体计划或证据。

审理主任签发了补件通知，要求提供进一步信息和证据，以证明申请人符合Dhanasar框架的全部三项要件。该补件通知解释称，就Dhanasar第一项要件而言，申请人未就其拟议事业提供足够的细节或描述，致使审理主任无法判定该事业是否具有实质价值和全国重要性。

作为回应，申请人的律师表示申请人“打算以企业家的身份在美国继续其职业生涯”。（强调部分省略）。律师强调申请人在商业管理方面的研究生学位及其在商业拓展方面的专业经验，以表明

申请人将作为企业家从事“美国公司的商业拓展和业务职能”。该回复包含此前随申请人初始申请一并提交的文件，即申请人设立其新的抗菌产品企业的文件、[已隐去]担任医疗顾问的工作[已隐去]以及担任[已隐去]的美国国家经理的工作。申请人还提交了与额外拟议事业有关的证据，包括其拟议担任[已隐去]高级顾问的工作、[已隐去]狗零食制造商，以及作为其于2020年设立的新企业[已隐去]的所有者和首席运营官的工作。

[已隐去]在其简历中被描述为“一家咨询公司，专注于服务全球其他公司前来[美国]并以所有必要文件[sic]设立[sic]其运营……”该企业为公司提供“进入[美国]和其他市场所需的知识、战略和关系”，以及“法律和半法律服务”，以帮助公司“设立法律实体并创建”在美国创办企业所需的“法律合同”。记录中包括其合作公司的样本，包括[已隐去]一家从巴西扩展至美国的食品和品牌企业；[已隐去]一家儿童理发特许经营企业；[已隐去]一家向巴西出口美国产品的公司；[已隐去]一家在美国投资的外国食品公司；[已隐去]一家无麸质面包店，一家在美国扩展的本地面包店；以及[已隐去]一家位于犹他州出售其业务的餐厅。

审理主任的决定将申请人的拟议事业描述为“在其五家公司的商业管理领域的企业家”。尽管审理主任指出申请人“未解释其在[美国]的具体事业是什么”且“证据表明[申请人]没有拟议事业”，但审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值。审理主任未对该认定提供解释。然而，审理主任还认定记录不足以证明该拟议事业的全国重要性。

在上诉中，申请人未回应审理主任关于申请人未解释其具体事业的陈述。相反，申请人将其论点集中于其作为商业管理领域企业家的拟议事业的全国重要性。5

记录最初将申请人的事业描述为医疗产品企业家以及医疗保健领域企业的顾问。初始申请描述了申请人拟议的新抗菌产品制造企业[已隐去]、其担任热疗企业医疗顾问的工作[已隐去]，以及其担任一家巴西天然药物公司美国国家经理的工作[已隐去]。申请人对补件通知的回复并未增强或澄清

5 我们注意到，申请人在上诉书面论证意见中的论点包含与申请人拟议事业无关的表述。例如，在论证其拟议事业的全国重要性时，该书面论证意见称：“如本文所示，上诉人将帮助公司和客户……同时还帮助运营一家为残疾美国人提供鞋类的鞋业公司的行政事务，以及为无残疾人士提供鞋类。”（强调部分系后加）。该书面论证意见进一步称：“……他将利用其在商业和运输管理领域的职位，教育美国人认识对外贸易和物流管理的重要性。”（强调部分系后加）。

申请人最初拟议的事业。申请人未澄清其拟议事业，而是重新提交了最初随申请一并提供的证据，并提出了关于拟议事业的新事实，这些事实对国家利益豁免的资格具有实质性影响。申请人在回复中及上诉时描述其拟议事业为商业管理领域的企业家。申请人的拟议事业对判定该事业是否具有实质价值和全国重要性具有实质性影响。见Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248 (Reg'l Comm'r 1978)；另见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。USCIS法规明确规定要求申请人在提交申请时即确立所寻求福利的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。“ 申请人不得对已提交的申请作出实质性变更，以试图使明显存在缺陷的申请符合[USCIS]要求。 ”见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。因此，修改后的事业不能追溯确立资格。

在回应审理主任的补件通知时，申请人引入了具有一套新事实的新拟议事业，而非确立初始申请中所述拟议事业的全国重要性。申请人最初称其拟议事业将是医疗保健领域的企业家和顾问，而在回复中及上诉时其提议成为商业管理领域的企业家。其回复表明，除最初表明的项目外，其还提议为其新设立的商业咨询公司[已隐去]工作，该公司为任何有意在美国开展业务的国际公司提供咨询，并提议担任[已隐去]狗零食制造商的高级顾问。

这些新事实是在提交日期之后提出的，不能追溯确立资格。所表明的成为商业管理领域企业家的新拟议事业，与最初成为医疗保健领域企业家和企业顾问的拟议事业相比，属于实质性变更。6 如果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，而非寻求批准一项缺乏记录中事实支持的申请。因此，在上诉中，我们将考虑记录是否表明随初始提交一并提交的拟议事业——医疗保健领域的企业家和顾问——具有实质价值和全国重要性。我们认定，尽管该拟议事业具有实质价值，但记录未证明其全国重要性。

申请人在上诉中概括主张，审理主任“ 未适用适当的举证标准……而是施加了更严格的标准，并错误地适用了法律…… ”（强调部分省略）。申请人进一步主张，审理主任“ 未适当考虑 ”所提交的证据，特别是显示申请人对美国潜在益处的商业计划书及其专业陈述，以及显示其拟议事业全国重要性和其领域美国专业人士严重短缺的行业报告和文章。

6 申请人作为高级学位专业人士的 underlying EB-2 分类资格，不因其拟议事业实质性变更为在商业管理领域担任企业家而得到支持。记录中包括显示其在初始专业领域即医疗保健领域拥有五年以上逐步晋升经验的雇佣信函。记录不支持申请人在商业管理领域拥有五年以上逐步晋升经验。

记录包括申请人的职业计划及陈述，其中解释其拟议事业将“为低技能（生产工作）和高技能工人创造优质就业机会”，并“将对美国民众的健康产生积极影响”。他主张，他打算通过“与多学科医疗团队及其他企业医疗实体建立关系，分享其在广泛医疗和保健领域的知识”，这将使他“能够提升美国的医疗质量标准，并通过提供、或者说改善、有益的健康管理和治疗技术来改善美国医疗格局”。他强调，其拟议事业通过回应COVID-19大流行所暴露的美国医疗短板，支持美国的国家倡议。他强调，作为医生，他了解医疗和制药行业，因而能够协助正在或计划在美国开展业务和投资的外国医疗公司。申请人还强调企业家对创造积极社会变革、社区发展以及增加国民收入的重要性。

记录包括申请人为其抗菌产品业务制定的商业计划，._!_ ____。
~----------' 该商业计划包括一项陈述，即申请人将拥有该业务30%的份额并担任其首席运营官。该商业计划描述了该业务的表面涂层；产品的工艺和用途；其潜在市场、竞争和监管问题；以及财务预测。记录还包括针对i I
the h erthermia treatment business的商业计划，他拟在该业务中担任医疗顾问，以及
._____...., the Brazilian natural medicine company，他拟在该公司担任其美国国家经理。虽然这些商业计划解释了相关业务及其在美国扩张的意图，但它们未提供与申请人在这些业务中的角色及其拟议事业的潜在预期影响有关的信息或细节。

经de novo审查，记录未能以优势证据标准显示，申请人在其陈述中描述的拟议事业满足Dhanasar第一项要件中的国家重要性要素。在Dhanasar中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Matter of Dhanasar, 26 l&N Dec. at 893。在此，我们认定记录未能显示，申请人最初描述的拟议事业能够充分超出其业务及其雇主和客户群，从而以与国家重要性相称的水平影响医疗领域或更广泛的美国经济。

申请人未提供佐证证据支持其一般性主张，即其拟议事业将为美国带来重大经济和健康利益。申请人的主张未通过独立和客观证据得到确立。申请人的陈述不足以证明其事业有潜力为美国带来经济或健康利益。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 l&N Dec. at 376。除一般性主张外，他未证明其最初拟从事的工作——作为其抗菌产品制造业务的首席运营官；作为美国热疗业务的医疗顾问；以及作为巴西天然药物公司的美国国家经理——提供有助于其行业进步的原创创新，或以其他方式对医疗领域具有更广泛影响。

在确定国家重要性时，相关问题不是申请人将从事的行业的重要性；相反，我们关注申请人拟议的具体事业及其对行业或美国经济的影响。See Matter of Dhanasar, 26 l&N Dec. at 889。申请人未充分证明其具体拟议事业具有重大潜力，能够影响医疗领域、雇用美国工人或以其他方式为我国带来重大积极经济影响。虽然申请人的最初陈述反映其意图向美国医疗行业提供医疗和保健专业知识，但他未提供足够信息和证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。此外，对拟议事业的后续重大变更不能追溯确立提交申请时的资格，且记录包含关于拟议事业基本性质相互矛盾的信息。

申请人还在上诉中主张，其拟议事业的国家重要性在行业报告和文章中得到了证明。记录包括有关COVID-19大流行对美国医疗系统影响的报告和文章；运营管理的重要性、挑战和职业；管理咨询；以及美国移民工人和企业家的经济利益。我们认可医疗行业及相关职业的重要性，以及已成为成功企业家的移民所作的重大贡献。然而，仅仅在医疗领域工作、创办抗菌产品制造业务、作为美国热疗业务的医疗顾问工作，或作为巴西天然药物公司的美国国家经理工作，不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们关注“ 外国人拟从事的具体事业 ”。See id。所提交的行业报告和文章未讨论任何具体归因于申请人拟议事业的预期美国经济影响、就业创造或健康利益。

为进一步支持其事业的国家重要性，记录包括一名足病医生和纽约l 7
~-~护理系教授的意见。然而，该意见侧重于申请人的工作“ 处于具有重大价值和国家重要性的领域 ”。它描述了医学科学家的重要性以及向美国进口医疗设备和产品的重要性。该意见侧重于申请人拟担任医学科学家和专业人士，其经验将有利于美国医疗进出口企业；需要培训其专业人员的美国健康公司；以及通过鼓励巴西学生在美国学习医学而有利于美国医疗系统。该意见未提及或侧重于申请人具体拟议事业及其在医疗领域的潜在预期影响。

基于上述理由，申请人的拟议工作不满足Dhanasar框架第一项要件中的“ 国家重要性 ”要素。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在第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出对其所达结果不必要的裁定的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 l&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）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未作为自由裁量事项确立国家利益豁免资格。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。