SEP252024_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：33940934 日期：2024年9月25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）

申请人是一名眼科医生和企业家，寻求以拥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，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）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)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免），认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。现根据 8 C.F.R. § 103.3 该事项上诉至本办公室。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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

为符合基础 EB-2 签证分类的资格，申请人必须证明其是拥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。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础 EB-2 分类的资格，则必须进一步证明其值得行使裁量权，豁免工作要求，因为该豁免“符合国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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）可行使裁量权，1 在申请人证明以下各项时批准国家利益豁免：

1 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）一致，认定 USCIS 批准或否决国家利益豁免的决定属于裁量性质）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定，申请人基于其巴西眼科专家学位，符合作为拥有高级学位的专业人士的 EB-2 分类资格。上诉中的问题是，申请人是否满足 Dhanasar 框架的三项要件，从而证明其值得行使裁量权，以国家利益为由豁免工作要求。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

虽然申请人未提交说明其拟议事业的陈述，但其在初次申请时提交了商业计划书。根据该商业计划书，申请人打算担任其独资企业的首席执行官（CEO），该企业是一家位于佛罗里达州的眼科诊所，专门从事眼科护理，重点在于预防成人和儿童失明。

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体现。同上。申请人主张其事业将影响健康、科学、商业和创业，并提供了商业计划书和文章，证实其主张并表明其拟议事业属于 Dhanasar 所设想的一个或多个领域。因此，申请人已确立其拟议事业的实质价值，本办公室撤回审理主任的相反认定。

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的前瞻性影响。同上。在 Dhanasar 中，本办公室指出，在评估国家重要性时，“ 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具有国家甚至全球影响。 ”同上，第890页。本办公室还指出，“ 一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上。

根据申请人初始商业计划的相关部分，其意图帮助国家应对医生短缺问题；以有竞争力的价格为美国公民和永久居民提供专业服务，以确保没有美国人得不到治疗；通过雇用美国人和从其业务中产生税收来促进经济。他描述了其五年计划，即雇用员工执行临床服务，包括三名眼科医生，共计15名员工，包括他本人。他的计划估计到第五年将缴纳1.1百万的税款。针对审理主任的证据请求（RFE），申请人提供了一份更新的商业计划，其中在相关部分补充称，他打算在I I佛罗里达州开设其业务，其业务将拥有最新技术进步，为游客提供服务，并将举办以眼健康为重点的社区活动。

审理主任审查了记录，其中包括自申请人的商业计划书、更新的商业计划书、教育和专业资质、简历、有关眼科的文章以及推荐和支持信函。审理主任认定，所提供的证据相当强调申请人的专业经验和成就，以及该职位、领域和行业的重要性，而非申请人拟议事业的国家重要性。审理主任认定，申请人未能证明其拟从事的具体工作将提供原创性创新，从而更广泛地贡献于眼科领域。审理主任进一步认定，即使考虑申请人所称雇用美国工人的潜力及由此产生的经济连锁效应，证据也未充分证明申请人的拟设实体将以足以达到国家重要性水平的规模运营。

在上诉中，申请人主张审理主任未充分或有意义地处理随申请提交的证据。然而，申请人仅指出其商业计划书未得到适当评估。申请人主张其商业计划书包含其企业资金充足的经济预测，展示了其在巴西自己眼科诊所的专业知识和创业成功，解释了其打算如何在美国发展其研究，以及其工作本身如何带来眼科创新方法。

本办公室的重新审查表明，审理主任适当考虑了相关证据，包括申请人的商业计划书和更新的商业计划书（商业计划书），本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。商业计划书称其打算应对医生短缺问题，并描述雇用三名眼科医生。然而，其商业计划书未具体说明其打算如何以与国家重要性相称的水平减少医生短缺。此外，所称的职业或职业技能短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理，并不会自动使申请人的拟议事业在 Dhanasar 框架下具有国家重要性。

在上诉中，申请人声称其商业计划书描述了其打算在美国发展研究，以及其工作如何带来眼科创新方法。申请人的商业计划书讨论了诊所的使命和服务，例如提供“ LASIK ”或“ PRK ”等手术，并描述例如以有竞争力的价格为美国公民和永久居民提供专业服务以确保没有美国人得不到治疗、使用最新技术进步、在佛罗里达州I I地区照顾游客，以及举办以眼健康为重点的社区活动。然而，申请人的商业计划书未解释或说明其方法和策略如何具有创新性，未描述申请人将进行的未来研究，也未解释其研究及其诊所拟议的治疗方法和社区参与方式将如何改善或推进该领域，从而在眼科领域具有国家或全球影响。同上，第889页。

此外，我们注意到申请人描述的商业计划，即通过五年内雇用14名员工并在第五年缴纳税款1.1百万来提振经济。然而，申请人未提交任何支持性证据以佐证其商业计划中的主张和预测数字。此外，申请人未证明其商业计划所声称的收入、就业

预测以及税收贡献，即使有证据支持，也只会为佛罗里达地区或美国经济提供与国家级重要性相称水平的大幅经济利益。基于这些原因，记录并未证明，除了为其潜在客户和雇员提供的有限利益之外，申请人的拟议事业在眼科领域具有更广泛的影响，或者其具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性的积极经济影响，尤其是在例如经济萧条地区，达到国家级重要性的水平。

我们认可申请人提交的其余证据，这些证据主要证明其作为眼科医生的过往经验、工作经历和技能。然而，申请人的知识、技能和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件涉及个人是否处于有利地位以推进拟议事业，因此“将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上”。Id. at 890。在此，问题是其拟议开展的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家级重要性，该要件侧重于拟议事业本身及其预期影响。

申请人在对补证通知（RFE）的回复中还增加了额外的事业，审理主任认定这实质性改变了拟议事业，因此在Dhanasar三项要件的分析中未予考虑。虽然申请人最初的申请将其提案确定为担任一家眼科诊所的首席执行官，但其更新后的商业计划补充称，申请人的公司还将涵盖向卫生专业人员、医生和私人诊所提供咨询服务，这些人员需要眼科护理方面的专业知识，以及通过高技能专业团队实现工作自动化和确保正确诊断的方法。根据更新后的商业计划，申请人的公司还将提供研发咨询服务、医疗专业人员和诊所的培训服务，以及远程医疗和远程会诊。

在上诉中，申请人主张其拟议事业并未实质性改变，因为首席执行官可以履行多种角色，且其更新后的商业计划解释了其在该角色下打算提供的服务。即使我们接受申请人的主张，即更新后的商业计划提供了关于其拟议事业的更多信息，我们仍认定申请人未提供关于其咨询事业的充分细节，以确立Dhanasar所设想的国家级重要性。更新后的商业计划仅包含对咨询服务的简要描述。商业计划的其余部分包括对眼科行业的描述、申请人作为眼科医生的资质和工作经历，以及营销和社交媒体存在。申请人未解释，且记录也未显示其咨询服务将对行业产生何种国家或全球影响，尽管商业计划还讨论了将雇用的人员和预计增长，但记录不支持此类预测，也未以其他方式显示其事业将具有Dhanasar所设想的实质性积极经济影响。Id. at 890。

因此，申请人未证明拟议事业在Dhanasar第一项要件下的国家级重要性，因而未证明符合国家利益豁免的资格。由于我们的认定对本次上诉具有决定性，我们保留申请人的关于其是否已证明Dhanasar第二项和第三项要件的论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对以下问题作出“纯粹咨询性认定”：这些问题

对最终决定而言并非必要）；see also 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

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，因此未证明其作为自由裁量事项，有资格获得附属于该分类的职位邀请要求的国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。