APR112024_06B5203 · 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：30636626 日期：2024年4月11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）

申请人是一名美容医学外科医生，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。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驳回了该申请，认定记录未能确立申请人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。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。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。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步发展的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。但是，如果该职业通常要求博士学位，则非公民必须拥有美国博士学位或外国同等学位。同上。

一旦申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，他们还必须证明其值得“ 在国家利益 ”下对工作要求进行自由裁量的豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 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 指出，美国公民

及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[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，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合高级学位专业人士的资格，但未能根据 Dhanasar 框架确立国家利益豁免的资格。基于下述理由，本办公室同意申请人根据 Dhanasar 框架不符合国家利益豁免的资格，并驳回上诉。

Dhanasar 的第一项要件，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。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。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。同上。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景影响。同上。本办公室同意审理主任的结论，即拟议事业具有实质价值，因为该事业属于本办公室认定可证明具有实质价值事业的领域范围：健康。同上。然而，本办公室也同意，申请人未能根据 Dhanasar 分析框架的第一项要件证明其拟议事业的国家重要性。

申请人打算在美国作为美容和再生医学领域的外科医生和医师工作。最初，申请人表示他计划“ 通过为美国境内代表性不足的人群提供全面服务来应用其在美容医学方面的临床知识，特别是……遭受性别暴力的人士和枪支相关伤害的幸存者。 ”为支持该事业，申请人提交了一份个人陈述、各种行业报告和文章，讨论外国国民医生对美国医疗保健行业的影响以及旨在解决合格医生短缺问题的国家倡议，还有支持信函讨论申请人作为外科医生和美容医学领域的专业知识。[2] 申请人主张，记录已确立其拟议事业“ 具有全国范围，[因为其将]产生重大的国家利益，这是由于他专业活动的涟漪效应……[并]有助于税收、为美国工人创造就业机会，并最终增加美国境内的资金流动。 ”申请人在初始提交时未提交商业计划，因此未提供关于他计划如何执行其事业的细节。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份新制定的五年商业计划，针对一家位于佛罗里达州的美容医学服务公司，表明他将担任

[1] 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、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）的立场，结论是 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

[2] 虽然本办公室未逐一讨论记录中包含的每一份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

该公司的科学总监。商业计划描述了该公司将提供的美容医学服务，包括“面部清洁、高级面部清洁、使用 Dermapen 的面部皮肤营养、肉毒杆菌毒素（Botox）、透明质酸应用以及针对女性和男性的 RF（射频）治疗。”此外，通过该公司，申请人现在表示他计划“向医师和整形外科医生提供激光手术和程序的培训课程。”根据商业计划，“申请人致力于为美国患者提供更高品质的生活。”该计划解释说，这项事业具有国家重要性，因为对美容医学服务的需求不断增长，这反过来可以改善患者的信心、自尊和生活质量。申请人还提交了一封专家意见书以回应审理主任的 RFE，该意见书总体结论是，由于美容医学行业的快速增长以及申请人的专业知识使其能够满足客户的这一需求，申请人的事业具有国家重要性。

在确认收到新证据（包括商业计划和专家意见书）后，审理主任驳回了申请，认定申请人未能根据 Dhanasar 框架的第一项要件确立其事业具有国家重要性。具体而言，审理主任认定，记录不支持申请人的主张，即其事业将对美容医学领域或美国产生更广泛的影响，或以其他方式产生 Dhanasar 分析框架第一项要件所设想其他重大积极经济效应。

在上诉中，申请人总体主张审理主任未适用正确的举证责任标准，且未能适当考虑记录中确立其在该领域经验以及其拟议商业事业影响的证据。申请人还主张，审理主任仅因专家未确立其在 INA § 203(b)(2)(B) 方面的专业知识而忽视专家意见书，属于错误。

本程序的证明标准是优势证据，意味着申请人必须表明所主张的事项“更有可能”或“可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。为确定申请人是否在优势证据标准下满足举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。经对记录的重新审查，本办公室认为审理主任对证据的评估没有错误，因为该证据未能以优势证据确立申请人的拟议事业具有 Dhanasar 框架所设想的国家重要性。

申请人主张，审理主任未充分考虑商业计划书，构成错误；申请人认为，鉴于其计划提供的服务，该计划书足以证明该事业具有国家重要性。具体而言，申请人指出，商业计划书提到他将为烧伤患者提供重建手术，“使这些个人能够从这一创伤性经历中在身体和情感上康复……[并]治疗来自美国各地的患者，这……符合美国的国家利益。”商业计划书还详细说明了申请人计划为整形外科医生和医师提供培训。然而，尽管这些服务可能说明该事业的价值，它们并不能确立其国家重要性。我们还注意到，商业计划书关于公司所提供服务的描述存在不一致之处。在第一部分，计划书表明公司将提供上文列出的美容服务。这些也是

商业计划书中关于公司最初五年运营的销售预测所提及的唯一服务，尽管计划书还表明公司将聘请一名整形外科医生为烧伤患者实施重建手术，并且还讨论了整形手术的影响。因此，从商业计划书中无法明确看出公司将投入多少时间（如果有的话）用于向烧伤患者或其他个人提供重建手术服务。无论如何，申请人未回应审理主任的结论，即申请人事业的任何益处似乎都不会超出其直接患者或潜在受训者，从而对该领域产生更广泛的影响。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此同样，记录未显示申请人拟议的事业将充分超出其潜在患者，从而以与国家重要性相称的水平影响美容医学或医疗保健领域或更广泛的美国经济。

此外，尽管作者描述了其在医疗领域的自身经验，但专家意见书未讨论任何可归因于申请人具体事业的更广泛影响，而是仅依赖美容医学领域总体重要性以及申请人的专业经验来支持其结论，即拟议事业具有国家重要性。在评估拟议事业的国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性。相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。此外，申请人在以往职位中的专业知识和成功记录是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件不评估事业的前瞻性影响，而是“ 将焦点从拟议事业转移到外国人身上 ”。Id.

在此，该信函的大部分内容与拟议事业的国家重要性缺乏相关性和证明价值。尽管我们可以将申请人提交的专家意见书用作咨询性证言，但我们负责对寻求的福利资格作出最终裁定。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。提交支持申请的专家信函并非资格的推定证据。Id.，另见 Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证言不同权重）。因此，审理主任在忽视专家意见书方面所称的错误至多是无害的。See generally Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. at, 350 n.5（引用Japarkulova v. Holder, 615 F.3d 696, 701 (6th Cir. 2010)（指出当没有“ 理由相信……发回重审可能导致不同结果 ”时，错误是无害的（引文省略））。

我们还同意审理主任的意见，即申请人未证明该事业将具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”，或达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Dhanasar at 890。商业计划书表明，公司打算在运营的前五年内共雇用12名员工，总薪资支出为$762,443。申请人还预计前五年运营的总销售额为$1,069,942。然而，商业计划书未对这些预测的依据作出任何解释。在上诉中，申请人主张审理主任“ 仅关注员工人数和销售数字是错误的 ”，但申请人未以其他方式证明该事业将如何产生达到国家重要性水平的直接经济利益。即使该事业的收入和创造就业预测不仅仅是猜测，它们也不能证明

该事业将以达到国家重要性水平的规模运营，因为申请人未解释这些拟议的就业人数和收入将如何影响预期运营地区，也未提供证据证明其业务运营将影响经济萧条地区。而这是申请人应承担的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。

基于上述所有理由，证据未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。

III. 结论

由于所认定的驳回理由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Dhanasar框架下资格的其他论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对结果所不必解决的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。