APR302024_03B5203 · 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：30644590 日期：2024年4月30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）

申请人是一名牙科专家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此基于就业的第二优先（EB-2）分类所附带的职位邀请要求给予国家利益豁免。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）可授予此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。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，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明对所需职位邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。现依据 8 C.F.R. § 103.3 该事项提交至本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请必须首先证明符合 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个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对职位邀请要求的豁免符合国家利益。

尽管法规和相关部门规章均未界定“ 国家利益 ”一词，本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的分析框架。Dhanasar 指出，USCIS 可作为自由裁量事项

对归类为 EB-2 类别的申请人授予职位邀请、并因此对劳工证的国家利益豁免，前提是其证明：(1) 非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 综合权衡，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于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重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向非公民本人。为确定非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中取得成功的记录。未来活动的模型或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，综合权衡适用因素，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS 可评估的因素包括：鉴于非公民资格的性质或拟从事的事业，非公民获得职位邀请或申请获得劳工证是否不切实际；即使假设存在其他合格的美国工人，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公民贡献所涉及的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来必须表明，综合权衡，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定，申请人具有实质价值的拟从事事业未达到 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性水平。审理主任认定记录证明申请人处于有利地位以推进拟从事的事业。审理主任还认定，综合权衡适用因素，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求不会有利于国家利益。

A. 拟从事的事业

申请人此前曾担任正畸医生，并拟同时从事“ 牙科顾问 ”、“ 牙科教授/教育者 ”和“ 牙科诊所 ”经营者的多重事业。申请人拟作为“ 牙科顾问 ”运作，与希望获得正畸咨询服务的牙医合作，同时提供有关牙科诊所营销、诊所管理、人力资源和物资供应的建议。申请人还打算“ [同]时努力在美国取得[其牙科]执照的认证，以期开设[其]自己的诊所。 ”

申请人主张，其拟从事的事业将解决一个具有国家重要性的问题，因为他们将为“ 最需要 ”的人群和社区提供牙科疾病治疗，并在美国“ 培训下一代牙科从业者 ”。他们还主张，从事其事业将促使美国的执业牙医“ 改进其技术 ”、“ 解决美国牙科学校教授严重短缺的问题 ”，并在取得牙科执照后“ 在远离城市中心的地区 ”建立牙科诊所，“ 为广泛、常见的口腔健康问题提供手术和非手术服务，以帮助解决居住在城市区域以外的数百万美国人令人担忧的口腔健康状况。 ”在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人进一步阐述称，“ [口]腔健康状况不佳可导致一系列健康问题 ”，包括“ 心脏病 ”，而他们的事业将在缓解这些问题方面发挥关键作用，并增加申请人寻求建立牙科诊所的“ 城市区域以外 ”地区的就业，同时重申其与执业牙医进行咨询并“ 培训下一代专业人士 ”的意图。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地拒绝了该申请。申请人声称其符合 Dhanasar 框架下所有适用要件，并应获得符合国家利益的职位邀请、并因此劳工证的自由裁量豁免。申请人特别指出错误，主张其提交的“ 独立书面证据——行业报告和文章 ”证明了其事业的国家重要性。他们还主张，该等证据连同其最初随申请提交的陈述以及对 RFE 的回应，证明其拟从事的事业将“ 直接刺激就业增长 ”，并基于其事业“ 雇用美国工人的重大潜力 ”而产生“ 其他经济影响 ”。申请人还再次强调其意图担任“ 培训牙科领域学生和专业人士，尤其是正畸专家的讲师。 ”

B. 拟从事事业的实质价值和国家重要性

本办公室现在将审议申请人是否已证明豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。本办公室同意审理主任的结论，即申请人未能充分证明其具有实质价值的事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下具有国家重要性。为满足 Dhanasar 分析框架下的第一项要件，申请人必须证明其拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性。Dhanasar 框架的这一要件聚焦于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。

尽管移民程序中的证据标准是最低的优势证据标准，但举证责任完全在申请人一方，须提供实质性、相关且有证明力的证据以达到该标准。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人的举证责任既包括初始的举证责任，也包括最终的说明责任。Matter of Y-B-，21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3（BIA 1998）；另见《布莱克法律词典》（第11版2019年）对举证责任的定义（反映举证责任包括举证责任和说明责任）。首先，申请人必须满足举证责任。顾名思义，该责任要求提交方以

文件、证言等形式提供符合适用法律、法规和政策规定的证据，足以使该问题得到实质审查裁决。

申请人提交到案卷中的证据和论证无助于其承担举证责任和说明责任。审理主任认定，申请人拟从事的事业——即需要履行牙科专业人员的工作——具有实质性价值。但申请人的事业未达到国家重要性水平，因为案卷未能充分证明拟从事事业的潜在预期影响达到国家重要性水平。审理主任认定，案卷未能充分证明拟从事事业的更广泛影响达到与国家重要性相称的水平。

如上所述，申请人拟以“牙科顾问”身份执业，与希望获得正畸咨询服务的牙医合作，同时提供牙科诊所营销、诊所管理、人力资源和用品方面的建议。申请人还打算“同时努力在美国取得[其牙科]执照的认证，意图开设[其]自己的诊所”。申请人主张，其拟从事的事业将解决一项具有国家重要性的问题，因为其将为“最需要”的人群和社区提供牙科疾病治疗，并在美国“培训下一代牙科从业人员”。

为满足Dhanasar分析框架的第一项要件，申请人必须证明其拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性。该项要件侧重于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。本案案卷支持审理主任的认定，即申请人拟从事的事业——旨在通过解决美国牙科护理可及性方面的缺口和促进一般口腔卫生来发展美国牙科领域——具有实质性价值。

但是，在评估国家重要性时，我们将重点从申请人将从事的领域或行业的重要性转向“外国国民拟从事的具体事业”。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，“我们寻找”拟从事事业的“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。我们还指出，“一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济影响，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，at 890。

在确定拟从事事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。为支持其能够满足Dhanasar分析框架第一项要件的主张，申请人提供了来自主要媒体、专业和行业出版物的文章，内容涉及美国缺乏可负担的牙科护理和牙科保险、全国和地区牙科卫生专业的劳动力短缺、不同人口群体在牙科护理可及性方面的不平等，以及可能与缺乏充分牙科护理相关的严重健康后果。

从案卷证据中无法明确看出，牙科领域单个医疗专业人员的工作，无论该拟从事事业成功与否，会在其直接影响范围之外对该领域产生重大影响。案卷证据未突出说明一名专业人员的工作如何能够产生更广泛的影响，以解决申请人主张其拟从事事业中的职能将解决的从业人员短缺问题。而如果事实上这些短缺可以通过增加像申请人这样有能力、愿意、合格且可用的国际工人来解决，那么通过美国劳工部（DOL）的劳工证程序会得到更好的解决。劳工证程序允许美国雇主测试劳动力市场，以记录美国雇主职位缺乏有能力、可用、合格且愿意的美国工人。

而且，案卷中缺乏充分证据支持申请人期望其拟从事事业实现的积极经济影响。申请人将其未实现的牙科诊所的潜在积极影响建立在创造就业和产生税收的潜力之上。但案卷中缺乏充分文件支持甚至描述任何具有重要意义的就业创造，使其达到与国家重要性相称的水平。此外，申请人未指明其打算在何处建立其事业，这妨碍了评估拟创造的就业是否会解决经济萧条地区的就业问题。案卷同样未提及申请人所指出的其他潜在积极经济影响，例如纳税，这妨碍了评估申请人所指出的税收利益是否达到国家重要性水平。

申请人还在案卷中表示，其雇用和培训计划将导致牙科领域的知识传播。这种牙科知识传播类似于教学活动。在Dhanasar中，我们考虑了申请人的教学活动，并得出结论认为教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们对某一事业领域的影响并未超出对接受教学群体产生的直接影响或作用。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 893。案卷未充分支持申请人通过其雇用和培训计划进行的牙科知识传播将对美国的牙科执业产生影响。案卷中没有可识别的或详细的计划，以接触比其未来据称将雇用和培训的个人更广泛的受众。

USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的声明用作专家证言的咨询意见。见Matter of Caron Int'l，19 I&N Dec. 791, 795（Comm'r 1988）。但是，提交支持申请的专家信件或意见声明并非资格的可推定证据。同上。申请人提交了一份专家意见声明。但该意见声明未说明申请人的拟从事事业如何达到影响国家重要性的水平。撰写人在发表意见时侧重于申请人的能力和成就。例如，撰写人援引申请人的“ 牙科知识和专长 ”来主张其将为“ 美国的社会福利 ”作出贡献。但该主张中缺失的是对申请人拟从事事业的任何提及。如我们先前所述，第一项要件侧重于拟从事的事业。因此，申请人的能力和成就并非评估拟从事事业国家重要性的相关考虑因素。撰写人确实指出，申请人的“ 拟从事事业还影响了一个政府实体已描述为具有国家重要性的事项 ”，即蛀牙。但撰写人的意见未充分描述解决

申请人预期患者群体的牙科疾病将如何以与国家重要性相称的水平影响蛀牙的最小化。撰写人并未在其对申请人能力和成就的描述之外进一步评估申请人的具体事业，以及该事业如何能够在全国或全球产生预期的积极影响，或其对在牙科服务不足地区提供牙科服务的具体贡献的更广泛影响。撰写人也未充分描述任何积极经济影响。换言之，作者未以能够对拟从事事业的潜在预期影响进行有意义的评估以确定其是否达到国家重要性水平的方式，阐述申请人事业的潜在预期影响。

申请人关于为促进国家利益而放弃工作邀请要求、进而放弃劳工证要求行使自由裁量权的资格主张，其明显主旨来自申请人关于其职业重要性、其过去在母国担任牙医的职业生涯以及对其领域的奉献的主张。但这些属性，尽管对一项事业的成功可能至关重要，却与拟议事业是否提升至国家重要性的问题无关。在评估Dhanasar分析框架的第一要件时，我们关注的不是个别申请人；我们关注的是申请人拟议的事业。因此，事业的成功，或可能使事业更成功的属性，不如确定拟议事业本身——剥离申请人之后——是否具有能够凸显其更广泛影响或积极经济效应提升至国家重要性水平的预期积极影响的属性那样重要。

因此，我们认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。

C. 处于有利地位以推进拟议事业

由于申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，仅该问题的解决本身即要求驳回其上诉。但由于审理主任的决定就申请人在Dhanasar第二要件下的资格作出了具体结论，我们将讨论申请人是否处于有利地位以推进拟议事业。

我们撤回审理主任关于申请处于有利地位以推进其拟议事业的结论。我们认定申请人未能充分证明其在Dhanasar分析框架第二要件下处于有利地位以推进其拟议事业。在评估申请人是否在Dhanasar第二要件下处于有利地位以推进其拟议事业时，我们审查：(A) 申请人在相关或类似努力中的教育、技能、知识和成功记录；(B) 申请人就拟议事业所制定或在其制定中发挥重要作用的未来活动模式或计划；(C) 在实现拟议事业方面的任何进展；以及(D) 个人从潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或人士处获得的兴趣或支持。

如上所述，申请人的举证责任既包括初始的举证责任，也包括最终的说明责任。Y-B-，21 I&N Dec. 第1142页注3。记录中包含申请人学业记录、就业历史和专业认可的证据。但仅仅孤立地拥有教育、技能和/或知识并不使申请人处于能够

推进其拟议事业的地位。这只是众多因素中的一个因素，这些因素被综合评估以确定申请人处于多有利的地位以推进拟议事业。而且，牙科职业的执业需要获得相应州牙科委员会的执照并通过适用考试。申请人表示其不持有执照，并正在积极寻求在美国“ 重新验证 ”。因此，从记录中证据的整体来看，不清楚在Dhanasar第二要件下的多因素分析中进行个别化考量将如何表明申请人处于多有利的地位以推进其拟议事业。

此外，申请人提交的推荐信并非关于申请人在其申请中所提事业获得的兴趣或支持的重要、相关或具有证明力的证据。虽然它们笼统地谈及申请人实现某些目标及其在其领域的技能，但它们未指明任何反映申请人处于有利地位以推进其事业的认可、成就或对其领域的重大贡献。

因此，申请人未能以重要、相关且具有证明力的证据证明其处于有利地位以推进其拟议事业。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一或第二要件，我们认定其不值得对放弃工作邀请要求、进而放弃劳工证要求行使有利的自由裁量权。我们保留以下问题：申请人是否证明了EB-2分类下的类别资格，以及在Dhanasar分析框架剩余要件下——即综合适用因素权衡后，放弃工作邀请要求进而放弃劳工证要求是否对美国有益——的资格。参见INS v Bagamasbad，429 U.S. 第25页及Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 第526页注7。

在移民申请程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的举证责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人未能以具有说服力的重要、相关且具有证明力的证据履行其举证责任，以优势证据证明其拟议事业的国家重要性。因此，其上诉必须被驳回。

裁定：上诉被驳回。