AUG012024_01B5203 · 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：30625646 日期：2024年8月1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）

申请人是一名牙科外科医生，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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《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该申请，认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性，也未能证明豁免职位offer要求将有益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交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持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。该法第203(b)(2)(A)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，加上在该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得以“国家利益”为由行使自由裁量权豁免职位offer要求。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，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分析框架。Dhanasar指出，美国公民

及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下内容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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人主张其作为持有高级学位的专业人士符合EB-2移民分类的资格。然而，由于本办公室认定其不符合国家利益豁免的资格，且不值得行使自由裁量权授予该豁免，而此认定对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留其作为高级学位专业人士的资格问题。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“ 纯粹咨询性的认定 ”）；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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

A. 实质价值和国家重要性

第一项要件，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的预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。
上诉书面论证意见称，申请人的企业，即一家牙科健康与保健公司，将“ 改变美国的美学，并确保受疫情影响的无数美国工人恢复活力与福祉，使他们能够恢复自我形象……同时为深陷牙科健康专业人员日益严重短缺的社区提供基本牙科护理。 ”所提供的证据未能证明这一具体事业具有国家重要性。

作为初步事项，申请人在上诉中主张，审理主任在否决申请时“ 未在本案中适用适当的举证标准，而是施加了更严格的标准。 ”上诉

1 参见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）的行列，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）。

必须具体指出不利决定中的任何法律结论错误或事实陈述错误。参见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。尽管申请人主张其已提供足以证明国家利益豁免资格的证据，但其未按要求具体说明审理主任以何种方式适用了这一更严格的标准。

在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。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具有国家甚至全球影响。”同上。本办公室还指出，“一项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。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室审视记录其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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。26 I&N Dec. at 893。

申请人在上诉中主张，其拟议工作具有国家重要性，因为它将改善国家经济和人民的社会福利。书面论证意见描述了牙科健康专业人员的短缺以及该企业旨在使更多人获得牙科护理的目标。然而，书面论证意见和记录均未解释该企业将如何在其客户之外更广泛地影响整个领域，达到国家重要性的水平。书面论证意见描述了美国对健康服务的需求以及移民企业家对美国经济的重要性。这些论点忽视了本办公室在Dhanasar中设定的要求。决定一项事业国家重要性的并非该领域的重要性，而是该具体事业将如何以与国家重要性相称的水平影响该领域。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

记录也未能充分证明国家重要性。2 申请人提供了若干关于美国牙科健康、口腔外科和移民企业所有权的文章。3 这些文章和报告证据价值甚微，因为它们并未涉及申请人的具体拟议事业，也未涉及该事业将如何以涉及国家重要性的方式在牙科和保健领域产生广泛影响。4

申请人还提供了一封来自Dr. I的推荐信，I是修复牙科领域的牙医兼助理教授，任职于 作为自由裁量事项，本办公室可使用意见陈述

2 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。
3 本办公室注意到，在回应证据请求（RFE）时，申请人提交了更多文章和教育培训文件。然而，该证据产生于申请提交之后。申请人必须在提交申请时满足申请的所有资格要求。8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), (12)。
4 申请人还提交了同事和患者的推荐信、教育证书、执照和就业证明信。尽管如此，申请人未解释该证据与国家重要性有何关联，因为它指向的是申请人过去的成就、培训和经验，而非该具体事业在牙科和保健领域的潜在影响。通常，此类证据更适合用于第二项要件，即确定申请人是否处于有利地位以推进拟议事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人提交作为参考意见。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。尽管如此，如果意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们将不予采纳该意见或给予其较低权重。同上。我们最终负责就个人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定；提交专家意见书并非资格的推定证据。同上。在此，该参考意见证明价值甚微，因为Dr. I对国家级重要性的评估侧重于对巴西经济的一般性讨论，随后讨论在巴西开展业务的美国公司将受益于像申请人这样具有巴西商业经验的人士。尚不清楚这一讨论与申请人业务的国家级重要性有何关联，该业务将为美国境内的个人提供牙科和健康服务。总体而言，记录中提交的证据未能解释申请人的拟议事业如何影响公司客户之外的领域。

此外，他未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国带来实质性的积极经济影响。具有雇用美国工人重大潜力或具有其他实质性积极经济影响的事业，尤其是在经济萧条地区，可能具有国家级重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。然而在此，商业计划未能充分支持其就业和收入创造的预测。

申请人的商业计划预计其公司将在第五年达到40名员工总数，公司前五年的薪资支出将达到$4,143,449。他还预测第一年净收入为$287,409，到第五年增至$2,516,668。然而，该计划未解释这些预测是如何计算的，也未充分澄清这些预测将如何实现，记录中亦无证据支持商业计划的财务预测。优势证据标准要求证据证明申请人的主张很可能为真，其中真相的判定基于每个个案的事实情况。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在评估证据时，真相的判定不仅取决于证据的数量，还取决于其质量。见同上。在此，缺乏支持性细节削弱了商业计划的可信度和证明价值。

即使我们假定商业计划中的所有预测均准确无误，记录中仍缺乏证据证明其影响将具有国家级重要性。随申请提交的书面论证意见主张，申请人的业务将“ 在全国层面上增加美国的资金流动，从而为美国国内生产总值做出贡献 ”。然而，申请人未提供文件支持这些关于公司将在国家级重要性层面上带来实质性经济增长的陈述。记录未说明创造40个就业岗位并产生商业计划所预测的净收入如何在国家级重要性层面上产生实质性积极经济影响。申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。因此，申请人未提供充分信息和证据证明其拟议事业的预期影响达到国家级重要性水平。据此，记录未充分证明申请人的拟议事业具有国家级重要性。

正如Dhanasar认定课堂教师的拟议事业不具有国家级重要性，因为其不会更广泛地影响该领域，我们认定记录未确立申请人的拟议事业将充分延伸至其客户之外，以更广泛地影响地区或国家。26 I&N Dec. at 893。他未证明申请人事业所带来的地区或国家经济利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。同上 at 890。

据此，我们认定记录未证明申请人的拟议事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求的国家级重要性，且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对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于Dhanasar框架下资格的其余论点。5 6 Bagamasbad, 429 U.S. at 25（指出“ 法院和机构无需对作出裁决所不需要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7（在申请人 otherwise 不符合资格时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要件，我们认定其未证明其符合资格或 otherwise 在自由裁量权范围内应获国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

5 尽管我们保留关于资格的其余论点，我们注意到记录中缺乏任何关于申请人2021年因多项罪行被捕的文件，包括无有效医疗执照行医或试图行医以及无处方持有有害药物。申请人应在任何可能相关的未来申请中处理此事项。
6 审理主任的决定最初指出申请人确已证明其具备从事该事业的良好条件，且豁免工作邀请要求不会有益，但随后拒绝根据这些要件分析申请人的资格。我们承认这一不一致之处，但由于我们对国家级重要性的认定对上诉具有决定性，我们拒绝在本决定中进一步处理该问题。