DEC042023_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：29096229 日期：2023年12月4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）

申请人是一名创业型皮肤科医生，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该基于就业的第二优先（EB-2）移民分类相关的职位offer要求。参见该法第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offer及因此对劳工证的自由裁量豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明豁免所需职位offer及因此豁免劳工证将符合国家利益。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（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基础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，因此需要另行证明豁免职位offer要求将符合国家利益。

尽管法规和相关部门规章均未界定“国家利益”一词，但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框架。Dhanasar案指出，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offer及因此劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；(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offer要求及因此豁免劳工证将有利于美国。

拟从事的事业，以及(3) 综合权衡，豁免职位offer要求及因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家级重要性——聚焦于非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

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努力中的成功记录。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offer要求及因此豁免劳工证将有利于美国。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offer或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公民贡献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offer要求及因此豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

本办公室审议申请人是否已证明豁免职位offer要求及因此豁免劳工证将符合国家利益。

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级重要性水平。审理主任还认定，申请人未处于有利地位以推进其拟从事的事业。审理主任并认定，综合权衡适用因素，豁免职位offer要求及因此豁免劳工证不会有利于国家利益。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地依据优势证据标准否决了申请，反而施加了“超出法规规定的新颖实质性和证据性要求”。申请人特别指出错误，声称审理主任未对其提交至记录的商业计划、“确定性声明”、推荐信以及行业报告和文章给予“应有考虑”。申请人在上诉中称，其在记录中于上诉前和上诉时提交的证据表明，申请人符合Dhanasar框架下的全部三项要件，并值得以国家利益为由自由裁量豁免职位offer及因此豁免劳工证。

A. 拟从事的事业

在初始申请的第6部分，申请人将其事业描述为一名“ 皮肤科医生 ”，将“ 诊断和治疗与皮肤、毛发和指甲相关的疾病。可执行医学和皮肤科手术功能 ”1 具体而言，如其陈述和商业计划所述，申请人将主要“ 在美国继续[其]医学领域的职业生涯，提供[其]在皮肤科、皮肤科手术和皮肤护理领域的专业知识 ”，以“ 利用[其]皮肤科专业知识协助美国医疗机构和专业人员管理和最小化皮肤肿瘤对美国人群产生的影响 ”。申请人将其事业描述为一项“ 职业计划 ”，以传播其“ 皮肤科专业知识和多年治疗皮肤癌的经验，继续拯救生命 ”。申请人的陈述将其事业的主要服务确定为提供“ 对患者的全面护理，此外还让家属了解患者疾病类型的进展和状况 ”。申请人的陈述进一步解释，“ 凭借[其]诊断皮肤病变的经验，专注于皮肤癌的预防和早期诊断 ”，其将“ 对世界人口的生存产生影响，因此也对美国人口产生影响 ”，通过降低非黑色素瘤和黑色素瘤类型皮肤癌的发病率和死亡率。实质上，在提交时最初建立的记录表明，申请人的拟从事事业本质上是一份求职。而国家利益豁免的目的并非促进申请人在美国的求职。

在对审理主任证据请求（RFE）的回应中，申请人坚持其拟从事事业的主旨是提供皮肤科服务，但也纳入了创业元素，即其将“ 作为医学领域的皮肤科医生帮助美国患者，同时协助开设和运营健康服务诊所的行政任务 ”。

申请人必须在提交申请时确立其寻求的福利的资格。参见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人不得为使有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请进行重大变更。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc Comm'r 1998)。申请人在此处的广泛修改令人不安。执业皮肤科医生执行临床患者护理的活动与创业者建立和发展小型企业的活动明显不同。实质性不同的职责往往构成实质性不同的事业，并引入模糊性，妨碍对拟从事事业的实质价值或国家级重要性进行分析。

但此处的记录支持，申请人在回应审理主任RFE时提交的对拟从事事业的实质性补充，描述的是申请人履行其拟从事事业职责的方式或理念，而非不同的拟从事事业。因此，申请人的广泛修改虽然令人关切，但并未破坏申请人最初描述的拟从事事业的特征和性质。

1 申请人未在案卷中提供任何证据支持其在加利福尼亚州执业医师的执照。我们指出此问题，以便在今后任何涉及申请人皮肤科医生职业的移民程序中予以处理。根据Dhanasar分析框架第一项要件对申请人事业的analyses，不受申请人医疗执照状态的影响。

B. 拟议事业的实质价值与国家重要性

我们同意审理主任的结论，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。为满足Dhanasar分析框架下的第一项要件，申请人必须证明其拟议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，即申请人拟议事业旨在解决患有皮肤疾病个体的健康与福祉，具有实质价值。为评估申请人拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作"潜在预期影响"的证据。在Dhanasar下确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们侧重于"外国国民拟从事的具体事业"。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的"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内具有国家甚至全球影响。" Id。拟议事业的更广泛影响，无论是国家的和/或国际的，均可告知我们拟议事业的国家重要性。这并不是说仅从地理视角来看待这些影响。更广泛的影响可以超越某一拟议事业的地理位置和焦点。相关的调查是，更广泛的影响是否适用于仅仅狭窄地赋予拟议事业利益之外。我们还指出，"[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，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。" Id. at 890。因此，被审查的不是非公民将填补或履行什么职责或什么职业，而是其结合职业和职责的实际计划。

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。申请人的举证责任包括初始的举证生产责任以及最终的举证说服责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见Black's Law Dictionary（第11版2019年）对举证责任的定义（反映举证责任包括举证生产责任和举证说服责任）。首先，申请人必须满足举证生产责任。正如该术语所示，此责任要求提交方以文件、证言等形式提供符合适用法定、监管和政策规定的证据，足以使问题在实体上得到裁决。

申请人引入案卷的证据和论证无助于其承担举证生产责任和说服责任。为支持其能够满足Dhanasar分析框架第一项要件的主张，申请人提供了来自媒体、专业和行业出版物的文章，试图确定皮肤科医生在医疗保健中的角色、皮肤科服务的

普及性、可获得性和需求、工作经验信、推荐信或推荐、支持信，以及描述皮肤科医生所提供服务类型的文件。申请人的RFE回复引入了关于对业务发展、创业精神和小企业倡导的普遍兴趣的文件和信息，以及一份新的"确定性声明"，试图将其事业描述为具有国家重要性。2 申请人还提交了一份来自[已隐去]的专家意见信，该人为[已隐去]大学和[已隐去]健康科学中心医学院的医学教育助理教授，以及德克萨斯州[已隐去]健康科学中心的research assistant professor。

USCIS可酌情将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作咨询意见形式的专家证言。See Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，提交支持申请的专家信件并非资格推定性证据。Id。案卷未确立[已隐去]在皮肤科或向患者提供临床皮肤科服务方面的专业知识。案卷未明确其经验和个别资格如何使其成为行业专家，以致其意见能够阐明申请人事业的国家重要性。更重要的是，撇开作者的资历不谈，我们注意到该信件的大部分内容在评估申请人的工作是否达到国家重要性水平方面缺乏相关性。例如，作者强调皮肤科医生在管理COVID-19引起的皮肤变化方面可发挥的作用。但申请人的商业计划并未突出或强调治疗COVID-19合并症。事实上，申请人的商业计划侧重于提供一般皮肤科、Mohs手术、重建手术、面部和身体美学、激光及其他技术服务，作为申请人拟议事业将开展的服务，旨在提供负担得起的药物、诊断、重建手术和皮肤护理服务，重点关注癌症患者。因此，申请人拟议事业旨在特别强调癌症患者，而非[已隐去]所解释的COVID-19患者，[已隐去]指出申请人致力于"帮助有需要的个人获得医疗服务，包括那些没有保险的人"，作为支持申请人拟议事业国家重要性的一点。申请人的商业计划确实提到打算与Medicare、Medicaid和私人保险实体合作，同时以折扣或滑动费用标准提供服务。但案卷未支持通过申请人拟议事业为医疗贫困者提供服务将如何广泛涉及国家重要性事项或产生积极经济影响。3 而且，作者对申请人在巴西医疗保健系统先前经验的特别认可，不足以支持申请人拟议事业的国家重要性。案卷未充分支持以下断言：在参与巴西医疗保健系统后提供拟议事业的服务将涉及影响国家重要性事项的更广泛问题。国家利益豁免程序是对劳工证的酌情豁免，以处理外国国民所从事的、达到引起国家利益影响关注水平的事业。

2 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。
3 承诺在联邦指定短缺地区工作五年且其工作被视为符合公共利益的医生，可根据INA 203(b)(2)(B)的单独条款寻求国家利益豁免。See INA section 203(b)(2)(B)(ii), 8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(ii)。

从案卷中的证据来看，也不清楚单一皮肤科诊所的业务，无论其成功与否，是否会在其直接影响范围之外对该领域产生重大影响。案卷中的证据并未突出说明一名专业人士或一组专业人士在皮肤科诊所的业务可能产生的影响如何具有更广泛的、涉及国家利益的潜在影响。申请人在其商业计划中试图通过将其业务与癌症患者的治疗联系起来，来突出其事业的更广泛影响。但正如我们先前所述，我们并不通过地理或人口统计等狭窄视角来看待拟议事业的更广泛影响。虽然受癌症困扰的个人的健康与福祉具有价值，但案卷并未充分描述治疗皮肤癌患者的“涟漪效应”如何涉及更大的国家利益。提供普通皮肤科治疗或莫氏手术直接惠及的仅是那些使用申请人在这些领域服务的个人。这类似于某人的教学收益通常仅直接惠及所教学生而非更广泛人群。在Dhanasar案中，我们讨论了教学如何不会以上升到国家重要性的方式广泛影响教育领域。Dhanasar at 893。推而广之，仅惠及一小部分个人的活动，如申请人的皮肤科诊所，不会上升到国家重要性的水平。两者均未对该事业的更广泛影响或上升到国家重要性水平的潜在预期经济影响提供任何有意义的分析。同样，包含对申请人所提供服务证言的推荐信也未描述他们所获得的益处如何与上升到国家重要性的更广泛影响或任何具有国家重要性的经济影响相关联。4 总之，案卷支持以下结论：提供普通皮肤科、莫氏手术、重建手术、面部和身体美学、激光及其他技术等服务的拟议事业的潜在影响仅惠及使用该服务的患者。

案卷也缺乏充分证据支持申请人预期其拟议事业将实现的积极经济效应。申请人将其皮肤科诊所的潜在积极效应植根于其创造就业和创收的潜力。申请人乐观地预期，该事业在成立五年内将实现总收入24,967,970美元和81名员工。但案卷缺乏支持申请人预测的充分文件。5 并且申请人的商业计划表达了在小企业管理局（SBA）指定的HUBZone（历史上未充分利用商业区）设立业务的意向。HUBZone计划的目标是促进未充分利用商业区的业务增长，目标是将3%的联邦合同金额授予HUBZone认证的公司。加入HUBZone计划使企业有资格竞争“预留”类别的某些联邦合同。参与该计划有几项必需资格，但就我们的分析而言，最具决定性的要求是，寻求参与HUBZone计划的企业必须至少51%由美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、

4 申请人提交的许多文件在证明拟议事业的国家重要性和重大价值时，侧重于其个人成就和专业知识。需要注意的是，申请人的成就和专业知识与Dhanasar的第二项要件更为相关，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民”。Dhanasar at 889。

5“申请人拟议事业中理想化的财务和人数预测似乎与该事业在传统低报销环境中提供服务的意图不相容，例如申请人在其商业计划中提到的慈善护理、折扣或浮动收费表报销模式。”

夏威夷原住民组织或印第安部落。虽然对于像申请人所提议的皮肤科诊所这类企业，在“ 预留 ”类别中是否存在任何联邦计划尚不可知且案卷对此未作说明，但案卷非常明确地表明，申请人的拟议事业将由申请人完全拥有和控制，而申请人不是美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落。因此，申请人的拟议事业可能位于HUBZone这一事实与申请人的事业是否上升到国家重要性水平完全无关。并且，如果申请人主张其所在地或设立地（而非参与HUBZone计划）与其事业的国家重要性相关，则案卷未充分确立SBA在设立HUBZone时所考虑的参数，以致我们无法评估SBA认定的未充分利用商业区是否类似于经济萧条地区，而在这些地区创造就业可能成为与拟议事业国家重要性相关的潜在积极经济效应。因此，案卷不支持任何潜在的积极经济效应，例如以足以涉及国家利益并上升到国家重要性水平的方式有益地解决经济萧条地区的高失业问题。

申请人主张符合行使自由裁量权以国家利益为由豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）资格的明显要旨，来自申请人关于其职业重要性、其在本国作为皮肤科医生的过往职业生涯以及对其领域的奉献的主张。但这些特质，尽管对事业成功可能至关重要，却与拟议事业是否提升到国家重要性地位的问题无关。在评估Dhanasar分析框架的第一项要件时，我们关注的不是个别申请人；我们关注的是申请人的拟议事业。因此，事业的成功或可能使事业更成功的特质，不如确定拟议事业本身（剥离申请人后）是否具有能够突出其更广泛影响的预期积极影响或上升到国家重要性水平的积极经济效应的特质那么重要。因此，我们得出结论，申请人未能确立其拟议事业具有国家重要性。

III. 结论

申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。由于该问题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其余要件下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 216, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。因此，我们得出结论，申请人未能确立其符合或以其他方式理应获得工作邀请要求（从而劳工证）的国家利益豁免。据此，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。