JUL172024_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：31655660 日期：2024年7月17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）

申请人是一名放射科医生，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作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）可授予此项对所需工作邀请、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）的意见，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工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。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，因此需要单独证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

尽管法规和相关条例均未定义“ 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的框架。Dhanasar 指出，USCIS 可作为自由裁量事项，对归类为 EB-2 类别的申请人授予对工作邀请、并因此对劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该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) 该非公民处于有利地位以推进拟议事业；以及 (3) 总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

归类为 EB-2 类别，前提是他们证明 (1) 该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) 该非公民处于有利地位以推进拟议事业，以及 (3) 总体权衡，豁免工作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，即实质价值和国家重要性，聚焦于该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。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该非公民。为确定该非公民是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模式或计划、实现拟议事业的进展，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，在权衡适用因素后，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS 可评估以下因素：鉴于该非公民的资格性质或拟议事业，该非公民获得工作邀请或申请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，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该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，总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。

审理主任拒绝了该申请，认定虽然申请人处于有利地位以推进其拟议事业，但拟议事业不具有国家重要性，以致总体权衡豁免工作邀请和劳工证要求将有利于美国。本办公室同意审理主任关于申请人不符合国家利益豁免资格的总体决定，但不同意并将撤回审理主任关于申请人处于有利地位以推进其拟议事业的具体认定。

A. 实质价值和国家重要性

虽然审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但也认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，因为申请人未能证明拟议事业的更广泛影响或其潜在积极经济效应。基于以下理由，本办公室同意。

在根据 Dhanasar 确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、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 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找更广泛的影响 ”，并且“ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”Id. 本办公室还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，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。 ”Id at 890。在 Dhanasar 下确定国家重要性时，关键的是拟议事业是否具有潜在的预期影响，且其更广泛的影响达到国家重要性的水平。因此，审查的不是该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。

如上所述，申请人的拟议事业是继续其作为放射科医生的职业生涯，服务于退伍军人事务部设施或联邦指定的医疗专业人员短缺地区或医疗资源不足地区或人群，通过建立一家提供负担得起的放射学服务的放射学咨询和服务公司。1 申请人依据其个人陈述和简历中所述的以往专业经验、奖项和认可，将其在第一项要件下的资格建立在 Dhanasar 框架之上。申请人还提交了来自不同个人的几封信函，描述申请人先前从事的工作。

在上诉中，申请人称其“ 商业计划 ”中所述的拟议事业的国家重要性源于其在服务不足地区以负担得起的价格提供医学影像服务。申请人主张，美国公众对其服务的需求，尤其是服务不足地区的人群的需求，广泛涉及国家重要性。

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责任（burden of production）以及最终的说服责任（burden of persuasion）。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）中举证责任的定义（反映举证责任包括举证责任和说服责任）。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形式提供证据

1 申请人对审理主任补充证据请求（RFE）的回复未包含支持根据经修订的《移民与国籍法》第203(b)(2)(B)(ii)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(ii)，为医生申请国家利益豁免资格的证据、文件或主张。

文件、证言等，符合适用的法定、监管和政策规定，足以使问题得到实质审理。

经审查申请人提交至案卷的证据和论证，申请人拟议事业的缺陷便显而易见。申请人的证据和论证无助于其履行举证责任和说服责任，因为其与Dhanasar框架第一项要件下申请人拟议事业的国家重要性无关。

申请人在上诉中强调，正是其对拟议事业的执行将该事业提升至国家重要性的水平。但申请人的论证凸显出对Dhanasar框架第一项要件的根本误解。Dhanasar框架第一项要件着眼于拟议事业，而非申请人对该拟议事业的执行。因此，Dhanasar框架并不关注拟议事业成功的可能性。申请人关于其过去在拟议事业中成功表现的主张，以及关于其成就和认可的证据和信息，更适合用于证明Dhanasar框架第二项要件下的资格。

申请人提交的信件未反映申请人的拟议事业如何涉及国家重要性，因为这些信件侧重于申请人过去的工作。在根据Dhanasar第一项要件评估拟议事业的国家重要性时，我们关注的是其潜在的预期或未来影响。申请人对其在该领域先前工作的展示，并不影响拟议事业基于其国家重要性而产生的潜在预期影响。

更新的“ 商业计划 ”也不足以证明拟议事业潜在预期影响的国家重要性。“ 商业计划 ”将申请人的拟议事业描述为一项计划，提供“ 广泛的医学影像扫描和分析服务 ”，采用“ 最新设备和专业医学培训 ”。“ 商业计划 ”表明其拟议事业的“ 目标受众 ”或市场是“ 个体患者，以及向 ”拟议事业“ 转诊患者的医生 ”。以这种方式从事放射学执业，即使按申请人所主张的方式在联邦指定的服务不足地区进行，也仅直接惠及那些使用申请人服务的个人。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中，我们讨论了教学如何不会以提升至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，如申请人拟议的物理治疗事业，不会提升至国家重要性的水平。申请人未提供任何实质性、证明性或相关的证据，表明对放射学领域具有国家或全球影响，或具有与可能使用申请人服务的患者所能实现的收益相分离的更广泛影响。

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。

B. 处于推进拟议事业的有利地位

并且我们必须撤销审理主任的结论，即案卷已证明申请人根据Dhanasar框架第二项要件处于推进拟议事业的有利地位。在评估申请人是否处于推进其拟议事业的有利地位时，我们审查以下内容及任何其他相关因素：

- 申请人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；
- 申请人为拟议事业制定的未来活动模式或计划，或该个人在制定该模式或计划中发挥的重要作用；
- 在实现拟议事业方面取得的任何进展；以及
- 该个人从潜在客户、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，也包括最终的说服责任。Y-B-, 21 I&N Dec. at 1142 n.3。案卷包含申请人在其本国接受教育并获得行医执照以及发表学术文章的证据。但仅仅孤立地拥有教育、技能和/或知识，并不能使申请人处于推进其拟议事业的有利地位。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推进拟议事业的有利地位的程度。从案卷证据的整体来看，不清楚对Dhanasar第二项要件下的多因素分析进行个性化考量将如何证明申请人处于推进其拟议事业的有利地位。例如，申请人向案卷提交了数封信件，对申请人履行工作职责或其他专业服务极力赞扬。但这些信件未能充分证明，申请人履行工作职责或其他专业服务（尽管受到写信人的赞赏）如何与其拟议事业属于类似工作，或如何构成成功记录。也没有明显实质性、相关或证明性证据表明，申请人作为演讲者和报告人参加“ 大会 ”如何与其作为放射科医生的拟议事业属于相关或类似工作、如何是其未来活动的模式或计划，或如何表明在美国境内实现其拟议事业的进展。例如，案卷不清楚关于自身免疫性疾病（狼疮）和神经病学（肌电图）的演讲和报告机会如何与放射学领域相关，从而支持申请人处于推进其作为放射科医生的拟议事业的有利地位。申请人声称其在“ II单一法院 ”和“ II第三巡回法院 ”注册为“ 专家 ”。但案卷未充分证明法院在何种具体领域注册了申请人的专业知识。此外，申请人及其他无关第三方的个人资产和先前收入不能有说服力地证明对拟议事业的兴趣或支持，因为不清楚“ 相信[申请人]业务会成功 ”如何支持推进申请人拟议事业所需的投资水平。因此，申请人未能以实质性、相关和证明性证据证明其处于推进拟议事业的有利地位。

C. 权衡之下豁免是否有利

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在上诉中，申请人主张其拟议事业中的国家利益足够紧迫，足以 warrant 豁免，且美国将从其对事业领域的贡献中受益。由于申请人未能证明其满足Dhanasar框架的第一项或第二项要件，其未能表明其有资格且在其他方面值得国家利益豁免，我们保留此问题。See INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出对其所达结果不必要的裁决的问题作出认定 ”）；see also Matter ofL-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本无资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架的必要要件，我们认定其未能证明其有资格或基于自由裁量权在其他方面值得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。