JUL252023_05B5203 · 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：27360942 日期：WLY 25, 2023

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）

申请人是一名兽医超声技师，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。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此基于就业的第二优先（EB-2）移民分类所附的工作邀请要求进行国家利益豁免。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。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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，因此须另行证明对工作邀请要求的豁免将符合国家利益。

尽管该法及有关规定均未界定“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的制度框架。Dhanasar案指出，对于被归类为EB-2类别的申请人，如其证明以下三点，USCIS可作为自由裁量事项授予对工作邀请、并因此对劳工证的国家利益豁免：(1) 非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 非公民处于有利地位，能够推进

拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，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——实质价值和国家重要性——着眼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能够推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育、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，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，非公民获得工作邀请或申请人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，必须表明权衡之下豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

本办公室将首先处理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。审理主任还认定，申请人并非处于有利地位能够推进其拟从事的事业。审理主任并认定，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体和证据要求”。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，其在申请前及上诉时提交至记录的证据表明，申请人符合Dhanasar框架下的全部三项要件，并应获得对工作邀请、并因此对劳工证的国家利益自由裁量豁免。

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“ 兽医 ”，将“ 诊断、治疗或研究动物的疾病和损伤 ”。1 具体而言，如其陈述和商业计划所述，申请人将主要提供超声服务，辅以培训活动、社交倡议和临床研究。申请人将其事业描述为一家“ 兽医企业 ”，作为“ 技术参考中心，为开展超声检查及其他旨在动物诊断的检查的兽医组织和专业人员提供支持 ”。申请人的陈述将其事业的主要服务确定为对动物进行“ 超声腹部检查 ”和“ 超声眼科检查 ”。申请人的商业计划进一步说明，这些“ 技术支持服务 ”将在客户所在地使用其自有设备或客户拥有的设备进行，或在其自有场所进行，该场所目前是位于佛罗里达州[已隐去]的一处单户住宅。实质上，申请人的事业是作为一名自由职业兽医超声技师，并最终过渡为寻求人员对动物进行超声检查的兽医组织和专业人员提供人员配备服务。该事业还包括一个“ 技术培训单位 ”，用于“ 培训和技术人员资格认定，涉及超声及其他设备和各类检查 ”。该事业还将尝试在区域内并最终在其他地方扩展其人员配备服务，通过“ 组建专业服务支持提供者网络，供 ”申请人和其事业“ 所提及的动物治疗参考 ”，以“ 支持技术人员网络 ”。最后，申请人的事业拟设立一个研发单位，与科研实体、大学、研究中心和专业实验室就“ 动物治疗支持的新技术和新工艺 ”开展研究，特别研究重点为开发“ 远程兽医 ”，利用“ 物联网、机器学习[和]人工智能 ”提供远程和在线兽医服务。

在对审理主任补件通知（RFE）的回复中，申请人坚持其拟从事事业的主旨是提供兽医超声服务，但也包含创业元素，即其将利用“ 兽医技能 ”以“ 进一步促进和发展 ”其兽医服务公司的管理、扩展和运营。

申请人必须在提交申请时确立其寻求之利益的资格。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要求而对申请作出重大变更。见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc Comm'r 1998)。申请人此处的大幅修改令人不安。兽医从事兽医超声检查的活动与企业家建立和发展小型企业的活动明显不同。重大

1 申请人未在案卷中提供任何证据支持其能够在佛罗里达州作为兽医执业。且申请人的学历仅相当于美国兽医学学士学位的单一来源同等学历。在美国，兽医通常须取得兽医学博士学位。案卷中没有任何证据表明申请人已取得相当于美国兽医学博士学位的单一来源同等学历。因此，我们对申请人声称以某一学位担任兽医的主张持怀疑态度。我们指出此问题，以便在今后任何涉及申请人兽医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分析，不受申请人声称身为兽医的影响。

不同的职责可能倾向于构成实质不同的事业，并引入模糊之处，从而妨碍对拟议事业的实质价值或国家重要性进行分析。

但本案案卷支持如下认定：申请人在回应审理主任补证通知时提交的拟议事业中大量补充内容，描述的是申请人履行其拟议事业职责所采用的方式或理念，而非另一项不同的拟议事业。因此，申请人虽作了大量修改（尽管令人关切），但并未破坏申请人最初描述的拟议事业的性质和特征。

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。

本案案卷支持审理主任的认定，即申请人旨在解决动物及其主人健康与福祉的拟议事业具有实质价值。为评估申请人的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，我们聚焦于“ 外国人拟从事的具体事业 ”。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 ”，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。拟议事业的国家和/或国际更广泛影响，可以为我们提供关于拟议事业国家重要性的信息。这并不是说仅从地理视角来看待这些影响。更广泛影响可以超越某一拟议事业的地理位置和焦点。相关调查是更广泛影响是否适用于仅仅狭隘地赋予拟议事业利益之外。我们还指出，“ 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，受审查的不是非公民将填补或履行何种职责或职业，而是其结合职业与职责的实际计划。

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产出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产出责任和举证说服责任）。首先，申请人必须满足举证产出责任。

产出责任。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定、监管和政策规定的证据，足以使问题得到实体裁决。

申请人提交至案卷的证据和论证无助于其履行举证产出责任和说服责任。为支持其能够满足Dhanasar分析框架第一项要件的主张，申请人提供了媒体、专业和行业出版物上的文章，试图将人的健康与福祉同其宠物的健康与福祉、兽医对一般公共卫生的贡献、人畜共患病（在动物与人之间传播的疾病）的存在以及美国经济农业部门的重要性联系起来。申请人的补证通知回应引入了关于对商业发展、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。申请人还提交了来自[已隐去]博士的专家意见书，其为[已隐去]健康科学大学[已隐去]收容所医学助理教授。2[已隐去]

USCIS可自行裁量，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或专家证言。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]博士在兽医超声检查方面的专长。案卷未明确其经验和个别资历如何使其成为行业专家，从而其意见能够阐明申请人事业的国家重要性。更重要的是，暂且不论作者的资历，我们注意到该信件的大部分内容在评估申请人工作是否达到国家重要性水平时缺乏相关性。例如，作者指出兽医及提供兽医服务的专业人员短缺，但未解释申请人的工作将如何在国家层面缓解这些短缺。无论如何，劳动力短缺更适合通过劳工证程序解决，该程序要求申请人进行劳动力市场测试，以评估是否有足够有能力、愿意、合格且可用的美国工人填补该工作机会。国家利益豁免程序是对劳工证的自由裁量豁免，用以处理外国人从事的、达到关乎国家利益影响程度的事业。

从案卷证据中也不清楚，单个兽医、兽医超声检查员或兽医超声检查人员配置机构的工作，无论其成功或失败，是否会在其直接影响范围之外对该领域产生重大影响。案卷证据未突出表明，一名专业人员或兽医超声检查人员配置机构中的一组专业人员的预期潜在影响如何可能产生涉及国家利益的更广泛影响。申请人试图通过将其事业与美国全国范围内宠物饲养的普遍性相联系来突出其事业的更广泛影响。但正如我们先前所述，我们并非从地理视角来看待拟议事业的更广泛影响。尽管宠物及其主人（进而延伸）的健康与福祉具有价值，但案卷未充分描述对宠物疾病准确诊断的“涟漪效应”如何涉及

2 尽管我们可能未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。

更大的国家利益。提供兽医服务仅直接惠及那些使用申请人服务的宠物主人。这类似于某人的教学收益通常仅直接惠及被教授的学生，而非更广泛的人群。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及其宠物的活动，如申请人拟设立的兽医超声造影人员配置实体，不会上升到国家重要性的水平。两者均未对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，包含申请人所提供服务证明的推荐信也未描述他们所获得的利益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。3 总之，记录支持以下结论：提供兽医超声造影服务（作为个人或兽医超声造影服务公司的雇员）这一事业的潜在影响仅惠及宠物及使用该服务的宠物主人。

记录中亦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。申请人将其未实现的兽医超声造影事业的潜在积极效应——即I I~---------在创造就业和创收方面的潜力——作为依据。申请人乐观地预期该事业将在设立后五年内实现4,000,000美元的总收入和250名员工的规模。但记录中缺乏支持申请人预测的充分文件。记录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率问题。

申请人还在记录中表示，其事业的一个重要组成部分将是一个“ 技术培训单位 ”，用于“ 超声及其他设备和测试类型的技术人员的培训和资格认证 ”，以及试图在区域内并最终在其他地方扩展其人员配置服务，通过“ 组建由申请人及其事业所引用的动物治疗专业服务支持提供者网络 ”来“ 支持技术人员网络 ”。这种兽医超声造影知识的传播类似于教学活动。在Dhanasar案中，我们考虑了申请人的教学活动并得出结论：教学活动不会上升到具有国家重要性的水平，因为它们对某一努力领域的影响不会比对接授教学的群体产生的直接影响或作用更为广泛。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。记录未充分支持申请人通过培训和专业人员资格认证传播兽医超声造影知识将对美国的兽医超声造影领域产生影响。记录中没有可认知的或详细的计划来接触比其未来据称将雇用和培训的个人更广泛的受众。记录也未阐明申请人对该领域专业人员“ 技术人员网络 ”的支持如何对“ 网络 ”中的专业人员群体及他们可能服务的个人或实体之外产生影响。

3 申请人提交的大部分文件在证明拟议事业的国家重要性和实质价值时，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身上 ”。Dhanasar at 889。

申请人主张有资格获得自由裁量权以豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）并符合国家利益，其明显主旨来自申请人关于其职业重要性、其在本国作为兽医超声造影师的过往职业生涯以及对其领域的奉献的主张。但这些属性，尽管对事业的成功可能至关重要，却与拟议事业是否上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属性，不如确定拟议事业本身（剥离申请人后）是否具有能够突显其更广泛影响的预期积极效应或上升到国家重要性水平的积极经济效应的属性那么重要。因此我们得出结论，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第二项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推进拟议事业。

我们同意审理主任的结论，即申请人未能充分证明其根据Dhanasar分析框架第二项要件处于有利地位推进其拟议事业。在评估申请人是否根据Dhanasar第二项要件处于有利地位推进其拟议事业时，我们审查：(A) 申请人的教育、技能、知识和在相关或类似努力中的成功记录；(B) 申请人就拟议事业所制定的未来活动模式或计划，或该个人在制定中发挥的重要作用；(C) 实现拟议事业的任何进展；以及 (D) 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，申请人的举证责任包括初始的举证责任以及最终的说服责任。Y-B-, 21 I&N Dec. at 1142 n.3。记录中包含申请人个人及作为团体与其努力领域相关的教育背景和学术工作展示的证据。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多有利的地位来推进拟议事业。我们同意审理主任的意见，即从记录中证据的整体来看，不清楚对Dhanasar第二项要件下多因素分析进行个性化考量将如何证明申请人处于多有利的地位来推进其拟议事业。

例如，申请人的商业计划为其拟议事业确定了目标受众，并列出了他们将在社交媒体上与目标受众互动的各种方式。但一个与宠物主人互动的社交媒体营销计划并未展示申请人已制定或发挥重要作用制定的实际活动模式，以

推进其拟议事业。商业计划反而仅着重强调申请人过去所做的工作及其未来继续相同活动的资格。记录根本没有反映实现拟议事业的任何进展。

而且记录未反映推荐信中所述的申请人先前活动是与拟议事业类似的努力，或如何构成成功记录。申请人提交的推荐信并非记录中关于对申请人在其申请中提出的事业的兴趣或支持的重要、相关或有证明力的证据。虽然它们笼统地谈及申请人实现某些目标及其领域内的技能，但并未指出任何倾向于反映申请人处于有利地位推进其事业的对其领域的认可、成就或重大贡献。

我们注意到，申请人打算至少最初将其事业运营场所设于佛罗里达州一处约1,800平方英尺的单户住宅内。申请人的事业预计采取高度激进的增长战略，最终将雇用250人。4 除了一句含糊的陈述称运营将在未来某个未指明的时间于“ 适当 ”场所进行——表面上承认250人无法在一处单户住宅内工作——记录中没有任何其他证据。但申请人的商业计划确实设想兽医超声技师在客户场所提供服务，同时也在佛罗里达州的该单户住宅地点提供服务。考虑到对医疗设备的需求（即使设备紧凑）、分区规划方面的考量、支持员工和患者的停车问题，以及健康与安全要求，记录中不清楚任何兽医超声服务如何能够合法地从该单户住宅提供。

因此，申请人未能以实质性、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。

D. 基于就业第二优先类的类别资格

经对记录进行重新审查（de novo review），我们将撤销审理主任关于申请人已证明其为高级学位专业人士、有资格被归类为基于就业第二优先类移民的结论。

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士类别。记录中包含一份学历评估，将申请人的教育背景与逐步积累的工作经验的组合等同于美国兽医学博士学位。要符合第203(b)(2)条、8 U.S.C. § 1153(b)(2)(A)的规定，申请人必须拥有等同于美国硕士学位的“ 外国同等学位 ”的单一学位，或拥有等同于美国学士学位的“ 外国同等学位 ”的单一学位外加五年逐步承担更多责任的工作经验。因此，该学历评估不足以证明

4 记录中不同文件包含拟议事业最终将雇用250人或34人的意向表述。这些不一致之处引发了关于申请人整体主张真实性的合理疑问，因为预计雇员人数对拟议商业事业而言是根本性的。参见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582 at 591（“ 对申请人证明的任何方面产生怀疑，都可能导致对支持签证申请所提交的其余证据的可靠性和充分性进行重新评估 ”）。

申请人被归类为基于就业第二优先类移民的类别资格。
记录中包含申请人由巴西~I---~大学在四年课程学习后颁发的兽医学学士学位。由美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）维护的全球教育教育数据库（EDGE）显示，在巴西完成四或五年课程学习后获得的学士学位，是等同于美国学士学位的单一来源学位。

但记录中所含的工作经验证明信不足以评估申请人是否在该专业领域获得了至少五年逐步承担更多责任的学士后工作经验。申请人将其职业确定为兽医。工作经验证明信未充分描述申请人在其学士后工作经验中所履行的职责。如果我们无法确定申请人从事了什么工作以及该工作是否属于申请人的专业领域，我们就无法认定申请人是高级学位专业人士，即在该专业领域获得单一来源学士学位并在该专业领域拥有至少五年逐步承担更多责任的学士后工作经验的非公民。

而且记录中包含的证据不足以评估申请人作为特殊能力个人获得EB-2类别的资格。申请人应准备在任何未来程序中说明其EB-2类别的类别资格，该程序要求申请人证明其作为高级学位专业人士或特殊能力个人的资格。[5]

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一或第二项要件，我们认定其不值得行使有利裁量权以豁免工作邀请要求，从而豁免劳工证。我们进一步撤销审理主任关于申请人已证明其为有资格被归类为EB-2类别移民的高级学位专业人士的结论。我们保留申请人是否已证明符合Dhanasar分析框架其余要件的问题，即综合权衡适用因素后，豁免工作邀请要求及劳工证要求是否对美国有利。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25 及 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.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。申请人未履行该举证责任。

裁定：上诉被驳回。

5 由于根据Dhanasar分析框架解决与申请人是否有资格豁免工作邀请要求及劳工证要求相关的问题对本上诉具有决定性，通过发出补证通知（request for evidence）对申请人的EB-2类别资格进行进一步调查和分析将不具有任何法律意义。