JUN172024_02B5203 · 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：31507851 日期：2024年6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）

申请人寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力（exceptional ability）的个人，以及对此EB-2分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。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（Director）否决了该申请，认定申请人未能证明符合豁免所要求的工作邀请（job offer）——并因此豁免劳工证（labor certification）——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（preponderance of the evidence）证明其符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题予以重新审查（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作为在科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。此外，申请人必须表明，对工作要求（job offer requirement）行使自由裁量豁免“ 符合国家利益 ”的实质理由。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在符合以下条件时授予国家利益豁免：

- 拟议事业（proposed endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance），
- 该个人处于有利地位以推进拟议事业，且
- 总体权衡，豁免工作要求将有利于美国。

1 另见 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）。

二、分析

关于国家利益豁免，第一项要件（prong）涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人意图“ 作为一名牙医执业，并通过创新在美国提供[其]牙科专业服务，[因为其]在牙科手术方面拥有丰富的专业经验，专长于牙髓病学（根管治疗）。 ”申请人主张其将促进“ 以更少的时间和就诊次数提供临床护理，从而降低成本。 ”其进一步表示将“ 通过培训课程和指导性培训传播更为保守的牙科理念，从而使该系统更易于获得。 ”

就实质价值而言，事业的实质价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到体现。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定申请人确立了拟议事业的实质价值，但未确立其国家重要性。

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，本办公室关注的是“ 外籍国民拟从事的特定事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

尽管申请人主张其对审理主任补充证据请求（RFE）的答复讨论了牙科的重要性，但此处的问题并非牙科是否具有国家重要性。相反，申请人必须证明其在新疆提供以牙髓病学为专长的牙医服务这一特定拟议事业具有国家重要性。同样，其在RFE答复中引用的文章和统计数据涵盖了广泛的主题，例如牙周病的患病率以及牙科如何改善自尊，而非确立其特定专业服务或商业的国家重要性。

在Dhanasar中，本办公室指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响（broader implications） ”，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. 本办公室还指出，“ 一项具有雇用美国工人显著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。

申请人强调其“ 重大的过往成就 ”以及其“ 同行、雇主和其他专家 ”的认可。然而，申请人的知识、技能和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将关注点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Id. at 890。此处的问题是其所拟从事的特定事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。同样，申请人还主张其提交的信函讨论了其工作在该领域的影响。尽管这些信函讨论了申请人的特定技能以及撰写人与之共事的经历，但信函并未显示申请人工作的更广泛影响，而是仅限于这些曾与其学习或雇用其的提及者。如上所述，这些信函涵盖申请人的过往工作和成就，与Dhanasar框架的第二项要件而非第一项要件更为相关。Id。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室考察记录“ 潜在预期影响（potential prospective impact） ”的证据。Id. at 889。在此，申请人未能证明其牙科服务和培训课程将如何对该领域产生重大影响并达到国家重要性的水平。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，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。记录未通过支持性文件显示其事业如何充分超越其潜在客户或顾客，从而以与国家重要性相称的水平对该领域或美国经济产生更广泛的影响。

最后，申请人未能表明其牙科或培训服务如何具有雇用美国工人的显著潜力，或以其他方式为美国提供重大积极经济影响。尽管申请人继续就牙医的需求和专门培训的需求提出一般性主张，但申请人未充分解释或证明其特定拟议事业将产生任何预期的美国经济影响或创造就业。缺乏此类证据，记录未显示其服务或职位给美国区域或国家经济带来的任何利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

由于记录中的文件未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性，申请人未能证明符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析申请人在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格将无实际意义。2

三、结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，本办公室认定申请人未能证明符合资格，或以其他方式作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。

命令：上诉被驳回。

2 另见 INS v. Bagamashad, 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“ 纯咨询性认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能以其他方式满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。