MAR182025_09B5203 · 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：36831800 日期：2025年3月18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）

申请人是一名牙医，计划开设一家牙科诊所，寻求以拥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，并寻求对该分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。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，认定尽管申请人是高级学位专业人士且其拟从事的事业具有实质价值，但记录未能证明其事业具有国家重要性。1 现该事项依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查（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。

I. 法律

为符合基础 EB-2 签证分类的资格，申请人必须证明其为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。

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对工作邀请要求给予“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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框架。Dhanasar 指出，美国

1 审理主任表示：“ 由于记录中的文件未能证明其拟从事事业具有 Dhanasar 先例决定第一要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对其是否符合 Dhanasar 所述第二和第三要件的进一步分析将无实际意义。 ”如果申请人通过动议克服国家重要性问题，本办公室将发回重审，由审理主任更全面地考虑第二和第三要件。

公民及移民服务局（USCIS）可酌情2 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

提交申请时，申请人在巴西担任牙医，在“ 牙科、口腔颌面外科、创伤学和临床口腔医学 ”方面具有专业知识，并担任兼职教授。他为患者提供牙科护理，为其他牙医的病例提供咨询，并在医院提供急诊牙科护理。他表示自己曾在巴西一所大学的牙科项目中担任兼职教授，教授多门课程。
申请人表示，其拟从事的事业是在佛罗里达州I I开设一家牙科诊所，他将同时担任首席执行官和牙医。他打算为儿童、成人和老年人提供牙科服务。3 此外，该诊所将“ 提供口腔颌面外科医生的专业知识，作为其综合服务套件的一部分 ”。

Dhanasar 第一要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。审理主任认定申请人拟从事的事业具有实质价值。本办公室同意。

审理主任还认定申请人未能证明其拟从事事业的具有国家重要性。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。同上。该考虑可包括拟从事的事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区）、是否具有其他重大积极经济影响、是否在该领域具有国家甚至全球影响，或是否具有表明国家重要性的其他更广泛影响。同上，第889-90页。

审理主任认定申请人未能证明其拟从事事业的潜在前瞻性影响。具体而言，审理主任认定申请人未解释其事业将如何为某一地区、区域或行业带来重大经济利益。此外，审理主任认定

~~ 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。
3 本办公室注意到，审理主任称申请人拟从事的事业是“ 担任牙医 ”，因为申请人在表格 I-140 上填写了牙医职称。申请人最初表示其事业是“ 将其在牙科、口腔颌面外科、创伤学和临床口腔医学方面的专业知识投入一家美国企业 ”，即一家牙科诊所。申请人在最初以及回应补件通知时表示，他将担任公司首席执行官，并在获得“ 执业牙医 ”所需资格后兼任牙科外科医生。

申请人未能证实其事业将如何对该领域产生全球或国家影响。其次，审理主任认定申请人未能证明其事业将对其公司和客户之外的领域产生更广泛影响。

在上诉中，申请人聚焦于国家重要性要件，主张审理主任的决定“缺乏适当分析”。其次，申请人主张审理主任“无意中忽视”了其拟从事事业对“某政府实体已描述为具有国家重要性且也是国家倡议主题”的事项的影响。最后，申请人主张审理主任“未能考虑文件的总和”。

申请人关于审理主任的决定对其拟从事事业的国家重要性缺乏适当分析的主张不具说服力。申请人暗示审理主任未正确遵循 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884。申请人援引 Dhanasar 和 USCIS 政策手册，指出“事业可能因其在某一特定领域具有国家甚至全球影响而具有国家重要性”，或“具有雇用美国工人的重大潜力或其他重大积极经济影响”。

审理主任的决定专门援引 Dhanasar 以解释国家利益豁免审理中使用的分析框架。例如，审理主任审查了律师的陈述，即“除了申请人在临床和外科实践中广泛且高度合格的工作外”，申请人还是“重要的科学研究者和合作者”。审理主任指出，“从事原创研究可能有助于证明国家重要性”。在审查申请人的证据后，审理主任认定，尽管“[申]请人现在将开展研究”纳入其事业，“记录中关于任何具体研究项目的信息很少”。此外，审理主任认定记录“缺乏关于具体研究领域、开展研究的目标以及如何资助和完成研究的细节”。

不清楚审理主任在依据 Dhanasar 框架分析申请人事业时如何出错。申请人主张其拟从事的事业将通过“推进早期口腔癌检测和外科技术的研究”而成为“创新中心”。审理主任审查了申请人的主张，认定申请人未能证明其事业将如何在国家或国际层面广泛推进该领域的研究。由于审理主任在将 Dhanasar 适用于申请人证据时没有出错，本办公室认为没有理由推翻审理主任的决定。

申请人主张审理主任“无意中忽视”了其拟从事事业对“某政府实体已描述为具有国家重要性且也是国家倡议主题”的事项的影响。审理主任在其决定中处理了申请人的 STEM 主张并提及申请人的陈述。在认可申请人主张的同时，审理主任援引 USCIS 政策手册，认定申请人未能证明其拟从事的事业“旨在推进 STEM 技术或研究”，或该事业将“在更广泛的 STEM 领域产生影响以确立其国家重要性”。因此，本办公室认定申请人的主张不具说服力，因为审理主任分析了 STEM 主张。

接下来，申请人主张审理主任“未能综合考虑全部文件”。尽管移民程序中的证据标准为优势证据标准，但举证责任完全在申请人一方，须提供实质性、相关且具有证明力的证据以达到该标准。《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人的举证责任既包括初始的提供证据责任，也包括最终的说明责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n. 3 (BIA 1998)。为确立资格，申请人必须通过提交符合法定、监管及政策规定、足以使某一问题在实体上得到裁断的文件、证言及其他材料，履行其提供证据责任。

在此，申请人未解释审理主任如何未能考虑记录中的全部证据。申请人主张审理主任未具体讨论申请人拟从事的涉及口腔颌面外科及口腔医学的事业组成部分。4 然而，在其初始及修订后的商业计划中，申请人均称其公司将“以可负担的价格提供与牙科治疗相关的所有服务”，并列举了牙医通常提供的典型服务。申请人随后补充称，其公司“还将提供更复杂的服务，例如口腔颌面外科[手术]”。5 外科手术并非所述事业的主要组成部分。

审理主任在审查整体“牙科诊所”后认定，申请人在审查证据后未能证明其事业将产生超出其公司及客户范围的更广泛影响。关于该事业的潜在经济影响，审理主任认定申请人“未解释该特定事业将如何为该地区、区域或行业带来实质性经济利益”。审理主任认定“记录中的证据未能使人理解申请人的拟议就业活动如何可能对该领域产生更广泛影响，达到国家重要性水平”。审理主任指出，申请人声称“到第5年末，[申请人的公司]预计将总共雇用19名员工”。审理主任认定“仅仅具有雇用美国工人的潜力并不达到Dhanasar案所要求的标准，该标准要求潜力必须是重大的”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任还认定，申请人未能证明其事业将“在其预期公司和/或客户之外”对该领域产生更广泛影响。最终，审理主任认定“记录未得到独立且客观证据的支持，以证明申请人的工作具有对美国具有国家重要性的潜在影响”。我们同意。

在上诉中，申请人主张其“拥有广泛的学术和专业资历，使其超越普通牙医的角色”。在其书面论证意见的国家重要性部分，

4 当USCIS对申请人给予有理由的考虑并作出充分认定时，无需具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一份证据。Amin v. Mayorkas, 24 F. 4th 383, 394 (5th Cir. 2022); Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 2009); Kazemzadeh v. US. Atty Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009); 另见 United States v. Teixeira, 62 F.4th 10, 25 (1st Cir. 2023)（认定事实审理者“在作出裁断时无需就证据的每一细枝末节阐明其结论”）。
5 申请人称其不具备在美国执业牙科的资历，但计划取得这些资历。根据申请人修订后的商业计划，其公司计划雇用牙医及其他员工。关于牙科外科医生，修订后的商业计划提到，申请人将在取得必要资历后“担任牙科外科医生的角色”。

申请人称其资历“包括口腔医学理学硕士，专攻口腔颌面外科与创伤学，临床口腔医学博士，以及口腔颌面外科与种植学的研究生培训”。然而，我们在Dhanasar案第二项要件下考量申请人的专业知识和教育背景，该要件“将重点从拟议事业转向外籍国民”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。问题在于申请人是否已证明其拟议事业的国家重要性。我们认定申请人未能证明。

由于记录中的文件未能按Dhanasar案第一项要件的要求确立其拟议事业的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。

申请人还在上诉中主张，审理主任关于其是否符合Dhanasar案第二项要件的决定含糊且自相矛盾。此外，申请人主张审理主任在补证通知（RFE）中承认申请人处于推进其事业的有利地位，却在否决决定中认定其不符合第二项要件时未解释立场的变化。6 最后，申请人主张审理主任未解释申请人为何不符合Dhanasar案第三项要件。

然而，由于国家重要性问题对申请人的上诉具有决定性，我们无需触及、因而保留对申请人在Dhanasar案第二项和第三项要件下资格的裁断。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（认定行政机关无需对最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性的认定”）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能确立有资格或另行在自由裁量上值得获得国家利益豁免。上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

6 审理主任未解释为何补证通知称申请人已符合Dhanasar案第二项要件，而否决决定却认定其不符合该要件。由于我们以另一理由解决本上诉，我们保留对申请人在Dhanasar案第二项和第三项要件下资格的裁断。若申请人通过动议克服国家重要性问题，我们将把事项发回重审，由审理主任对第二项和第三项要件作进一步审查和分析。