MAY082024_03B5203 · 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：31034341 日期：2024年5月8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）

申请人是一名牙科外科医生/企业家，寻求以拥有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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，认定申请人未能证明豁免该分类的工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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，因为申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因此她未满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要求。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。由于这一已认定的否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar其余要件的上诉论点。1

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，即作为拥有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得行使自由裁量权，豁免工作要求，即“ 符合国家利益 ”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，美国公民

1 见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出其所需结论所不必要的问题作出认定 ”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

及移民服务局（USCIS）可行使自由裁量权，2 在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

- 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，能够推进其拟从事的事业；以及
- 综合权衡，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人属于拥有高级学位的专业人士。尚待确定的问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

申请人是一名牙科外科医生/企业家，称其拥有超过15年担任牙科外科医生的经验。她计划通过在南卡罗来纳州开设[已隐去]来发展并扩展其“ 在国内的自己的企业 ”。她的诊所将“ 专注于在友好的氛围中提供牙科服务并制定个性化治疗方案 ”。

在初次提交时，申请人提交了其教育和经验的证据、“ 确定性声明 ”、律师函、商业计划书、推荐信和支持信、行业报告以及文章。

初次审查后，审理主任签发了补件通知（RFE），给予申请人机会提交额外证据，以尝试确立其符合underlying EB-2分类及国家利益豁免的资格。3 申请人的RFE回复包括律师函、商业计划书、更新后的简历以及其教育和经验的证据。

审查申请人的RFE回复后，审理主任认定申请人已证明其符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格。其次，审理主任认定申请人未能证明其拟从事事业的国家重要性，也未能证明综合权衡下豁免工作要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。然而，审理主任认定申请人处于有利地位，能够推进拟从事的事业。

具体而言，审理主任认定申请人未能证明一名牙医如何会产生达到国家重要性水平的广泛影响、引发实质性的积极经济影响，或具有为美国工人创造就业机会的重大潜力。关于申请人主张其拟从事的事业将为28名工人提供就业并支付大量工资，审理主任认定所提出的数字意味着每名工人平均每年将获得34,285.71美元。因此，审理主任认定记录未能证明向南卡罗来纳州28名工人支付平均工资34,285.71美元如何会产生达到国家重要性水平的实质性积极经济影响。此外，审理主任

2 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）。
3 审理主任在RFE中指出，申请人拟从事的事业具有实质价值。

认定申请人未能证明商业计划书中预测数字的依据。审理主任还指出，申请人援引其背景和资历以试图证明其拟从事事业的国家重要性，但这些因素与Dhanasar第二项要件相关。4

此外，审理主任认定一般性文章和行业报告并未具体涉及申请人拟从事的事业。关于专家意见，审理主任认定撰写人关于申请人满足Dhanasar框架全部三项要件的断言缺乏证据支持。最后，审理主任认定证据未能证明拟从事的事业将广泛增进社会福利、文化丰富或艺术丰富。

在针对RFE提交的律师封面函中，申请人主张拟从事的事业“具有全国范围，因为其专业活动涉及具有国家重要性和影响的事项，特别是因为它们对普通牙科、口腔修复、预防性保健、修复性牙科护理、美容牙科、牙种植、牙周专科[原文如此]产生实质性的连锁效应”。此外，律师主张申请人的拟从事事业通过“提供经济便利和灵活性，因为他[原文如此]能够确保美国中小型企业的成功”而“影响具有国家重要性的事项和国家经济”。此外，律师主张该事业将“促进增长和扩展，并以创新推动[原文如此]变革”，并将“刺激国内就业市场”，从而“为美国工人创造新的就业机会”。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定“施加了新颖的实质性和证据性要求”。此外，申请人主张审理主任“未适用适当的证明标准……而是施加了更严格的标准，并错误地适用了法律”。最后，申请人主张审理主任未对各种证据给予“应有考虑”。

关于申请人主张审理主任的决定“施加了新颖的实质性和证据性要求”，申请人声称其提交了足以满足法规和类别标准的证据。因此，她主张审理主任未正确适用适当的证明标准。尽管移民程序中的证据标准是优势证据，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。本法第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）对举证责任的定义（反映举证责任包括举证责任和说服责任）。申请人必须满足举证责任。该责任要求申请人以文件、证言等形式提供证据，且须符合适用的法律、法规和政策规定，足以使问题得到实质审查。

4 Dhanasar的第二项要件（而非第一项）关注非公民是否处于有利地位，能够推进其拟从事的事业。

我们同意申请人的观点，即其案件中正确的证明标准是优势证据标准。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369 (AAO 2010)。在提出审理主任未正确适用该标准的论点时，申请人并未确切说明该标准是如何被错误适用的。申请人论点的实质似乎是，由于审理主任未认定申请人拟议的事业具有国家重要性，审理主任错误适用了该标准。该论点并未表明审理主任如何出错，而是依赖于未经证实的断言。参见，例如，Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)（“ 书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不具有任何证据权重 ”）。我们认定，证据不支持申请人关于所称证明标准适用错误的论点。

关于Dhanasar第一项要件中的国家重要性组成部分，我们在确定拟议事业是否具有国家重要性时考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。参见同上。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“ [a]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。 ”同上。我们还指出，“ [a]项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济效应，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。 ”同上，第890页。

申请人声称她“ 坚信[她的]在美国的拟议事业具有国家重要性 ”。她进一步主张，她的拟议事业——建立该[已隐去]——“ 不仅仅是普通的商业投资 ”。相反，申请人的事业“ 有望在地方和国家层面产生深远的积极影响 ”。此外，申请人表示，“ 通过她致力于培训和紧跟现代牙科技术与方法，[她]将为解决美国持续存在的牙医短缺问题做出重大贡献 ”。她主张，她“ 致力于培训和紧跟更新 ”对“ 牙科职业、医疗保健系统以及美国公众的福祉具有更广泛的影响 ”。申请人未提供证据证实其断言，即她“ 致力于培训和紧跟更新 ”将对她本人及她计划服务的客户之外产生影响。正如Dhanasar中申请人提出的教学活动未被证明对STEM教育领域具有更广泛影响一样，此处申请人也未证明其拟议事业将在牙科手术领域对美国经济产生超出从申请人服务中受益的客户之外的更广泛影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。

此外，申请人主张其商业计划“ 明确概述了在头五年内为美国工人创造28个新就业机会 ”。她主张其事业将“ 通过为服务不足的社区提供可及且负担得起的牙科服务来增进社会福利 ”。在上诉中，申请人未对审理主任关于每名工人预计平均年薪为每年34,285.71美元的认定提出异议。申请人也未解释记录如何表明向南卡罗来纳州的28名工人支付34,285.71美元能显示其事业将具有实质性积极经济效应。我们同意审理主任的认定，即申请人的预测未获记录支持。即使我们接受这些预测（我们并不接受），

申请人也未证明向28名工人平均支付34,285.71美元如何表明其拟议事业达到国家重要性水平。

申请人在上诉中还主张，其拟议事业“ 将通过为服务不足的社区提供可及且负担得起的牙科护理来增进社会福利 ”。在其“ 最终声明 ”中，她主张其企业“ 总部将设在南卡罗来纳州，并计划服务于HUBZone地区。 ”5 此外，申请人的商业计划指出，第一年该[已隐去]将把总部设在[已隐去]，随后几年在[已隐去]设立更多分支机构。虽然申请人正确指出其企业的全部三个预期地点都将位于小企业管理局（SBA）HUBZone内，但她未提出其企业参与SBA HUBZone计划的证据。记录中不包含其他证据表明申请人的拟议事业将使服务不足的社区受益。因此，我们无法认定其事业将具有实质性积极经济效应，特别是在经济萧条地区，从而达到国家重要性水平。

最后，申请人主张其提交的来自[已隐去]博士的专家意见“ 既相关又可信 ”，并“ 与[她]关于其事业国家重要性的主张一致 ”。审理主任认定，该专家意见函未证明申请人的拟议事业将对更广泛领域产生影响或具有达到国家重要性水平的影响。我们承认该意见函包含对申请人拟议事业国家重要性的分析。虽然申请人表示其拟议事业将涉及开设她的牙科诊所，但[已隐去]博士提及申请人的“ 创新研究 ”有助于“ 与种植体失败的性质和基础相关的研究 ”。此外，[已隐去]博士指出申请人“ 完全有资格就口腔卫生提供教育讲座并培训该领域的专业人员 ”。虽然研究和授课都值得称赞，但申请人未阐明这些活动是其事业的一部分。6

作为自由裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考意见。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，如果意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。同上。我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；提交专家意见函不是资格推定性证据。同上。在此，[已隐去]博士的参考意见证明价值很小，因为它未就申请人拟议事业的国家重要性进行有意义的详细论述。[已隐去]博士未具体说明申请人的事业将如何对美国产生前瞻性影响，包括对牙科的国家或全球影响、雇用美国工人的潜力或积极经济效应。其意见函具有一般性，结论是申请人的“ 专业知识和技能 ”将以具有国家重要性的方式“ 极大地惠及 ”美国。“ 在确定国家重要性时，审理人员的分析应侧重于

5 根据小企业管理局网站，“ [t]he HUBZone program fuels small business growth in historically underutilized business zones with a goal of awarding at least 3% of federal contract dollars to HUBZone-certified companies each year. ”
6 申请人必须通过指向真相所在的独立、客观证据来解决记录中的不一致之处。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

受益人将做什么，而不是具体的职业分类。”6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。[已隐去]博士未对申请人的拟议事业提供实质性分析。

由于申请人未证明其拟议事业具有Dhanasar框架第一项要件所要求的国家重要性，她不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第二和第三项要件将无实际意义。如上所述，我们保留申请人的上诉论点，涉及Dhanasar其余要件。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的全部三项要件，我们认定她未证明其有资格或作为自由裁量事项应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。