NOV202024_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：34511556 日期：2024年11月20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）

申请人寻求就业为基础的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，以及附属于该分类的工作邀请要求的国家利益豁免。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申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。在上诉中，申请人提交了额外文件并主张其符合所寻求福利的资格。申请人负有以优势证据证明资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合 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人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。如果申请人证明符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须随后证明其值得“ 在国家利益 ”下对工作邀请要求行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性。

[1] 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 授予或否决国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

• 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
• 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人未能证明符合 Dhanasar 框架下的国家利益豁免资格。基于下述理由，我们认定申请人未能满足 Dhanasar 框架的第一项要件，并将据此驳回上诉。

Dhanasar 第一项要件——实质价值和国家重要性——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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Id. 在 Dhanasar 中我们指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar at 889。因此我们“ 寻找更广泛的影响 ”，并指出“ [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. 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。

在初始申请中，申请人称其拟议事业是建立和经营一家牙科诊所，该诊所将“ 基于现代技术提供创新和改变生活的牙种植手术，大幅缩短康复时间。 ”为支持申请，申请人提交了（除其他外）商业计划、公司文件、简历、工作经验信函、支持信函以及关于美国牙医和牙科行业的行业报告和文章。审理主任发出了补充证据请求，其中部分要求提供额外证据以证明申请人的拟议事业具有国家重要性。虽然审理主任注意到申请人的意图是在三个地点开设和经营牙科诊所，但拟议事业并未表明“ 广泛的社会福利或文化或艺术丰富。 ”审理主任还认定，虽然申请人称其打算在五年内在美国三个不同地点雇用40名个人，但记录中的证据不足以证明申请人拟议事业的前瞻性影响超出了申请人的商业意图、雇主或客户，从而如 Dhanasar 所设想的那样对地方或国家经济产生更广泛的影响。[2]

在回应补充证据请求时，申请人主张其将在美国发展一项业务，该业务将在佛罗里达州和纽约州提供“ 基于现代技术的创新和改变生活的牙种植手术，大幅缩短康复时间，符合 HUBZone 资格，将其拟议事业与国家倡议联系起来，因此具有国家重要性。 ”（原文强调）。申请人进一步称其公司“ 将通过提供安全永久的替代牙齿来改变牙科护理的格局，使患者能够恢复正常的咀嚼和说话功能 ”，专注于“ 先进、侵入性较小的牙种植技术。 ”

[2] 审理主任还要求提供额外文件以证明 Dhanasar 的第二和第三项要件。

使患者能够恢复正常的咀嚼和说话功能”，专注于“先进、侵入性较小的牙种植技术。”

审理主任否决了申请。审理主任确认并讨论了申请人提交的证据文件。尽管如此，审理主任认定记录未能证明申请人符合国家利益豁免资格，因为其未满足 Dhanasar 三要件框架。关于第一项要件，审理主任认定，虽然申请人的拟议事业具有实质价值，但记录未能证明拟议事业具有国家重要性，因为记录缺乏关于申请人未来计划的独立客观证据。审理主任结论认为，申请人未能证明其发展牙科诊所的具体拟议事业的潜在前瞻性影响超出了申请人将服务的个人。

作为初步事项，申请人在上诉中主张，审理主任在否决申请时“未适用本案中的适当证明标准，而是施加了更严格的标准。”上诉必须具体指明不利决定中的任何错误法律结论或事实陈述。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。尽管申请人主张其已提供足以证明国家利益豁免资格的证据，但其未按要求具体说明审理主任以何种方式适用了该更严格的标准。

申请人还在上诉中强调了其为支持申请和回应审理主任补充证据请求而提交的证据，并坚持其已证明拟议事业的国家重要性。其再次主张其拟议事业“将通过提供安全永久的替代牙齿使患者能够恢复正常的咀嚼和说话功能来改变牙科护理的格局。”然而，申请人未在上诉中提供证据证明其作为牙医在自身牙科诊所背景下的工作将产生地区或国家重要性的影响，或其将以如此规模经营从而上升到国家重要性的水平。

申请人还在上诉中强调牙科专业人员的短缺以及牙科行业和移民企业家的重要性，并声称其事业影响国家经济。如前所述，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业或职业的重要性。相反，我们聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。Id. at 889。尽管申请人称其事业具有国家重要性，但其例如未充分解释其将如何积极影响美国经济并创造直接和间接就业机会，以广泛规模推动美国经济上升到国家重要性的水平。虽然申请人提及小企业管理局（SBA）HUBZone 计划，但其未表明该计划证实了其拟议事业的国家影响。SBA 计划旨在将一定比例的联邦合同资金授予 HUBZone 认证公司。[3] 记录未表明

3 小企业管理局（SBA）网站提供：“HUBZone计划推动历史上未被充分利用的商业区内的小企业增长，目标为每年将至少3%的联邦合同金额授予HUBZone认证公司。”SBA网站进一步解释称，“加入HUBZone计划使[企业]有资格竞争该计划的预留合同”，并且“HUBZone认证企业在全面公开合同竞争中也获得10%的价格评估优先权。”https://www.sba.gov/federal-contracting/contracting-

申请人的拟议事业涉及HUB Zone认证公司或与联邦合同有任何关联。就申请人主张其拟议事业有可能部分通过保留或创造就业机会对历史上未被充分利用的商业区域产生积极影响而言，记录中未包含充分证据表明任何可直接归因于其拟议事业的预计美国经济影响或就业创造达到国家重要性水平，或有可能影响保险领域。同样重要的是，牙科专业人员的短缺并不会使申请人的拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，合格工人的此类短缺正是美国劳工部通过劳工证程序直接处理的。

尽管记录中的证据表明申请人拥有丰富的经验和牙科（包括牙种植体）方面的理解，但记录中未包含计划或其他迹象表明申请人将如何经营一家牙科诊所，从而以Dhanasar框架第一要件所设想的国家重要性水平影响企业或经济。申请人未在上诉中证明其将知识应用于潜在客户的意图是一项将对经济产生广泛影响的活动。记录未提供充分证据以说明申请人的具体工作如何能够以与国家重要性相称的水平充分影响美国利益或更广泛的相关牙科业务。

此外，申请人主张其“超过十一（11）年工作经验中的商业成就和专业知识”使其能够“通过带来有竞争力的服务、帮助发展国家并为美国经济创造收入，帮助美国保持竞争力”。尽管申请人强调其资历和工作经验——这些也在其简历、工作经验信和支持信中有所突出——但此类证据涉及申请人的知识、技能、教育和经验；这些是Dhanasar第二要件下的考量因素，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。申请人牙科资历和经验的证据并不能证明拟议事业的国家重要性，也不能证明该事业的影响将延伸至申请人患者和潜在雇主之外。总之，申请人主要关注证明其知识和经验的第二要件因素。

尽管我们认可申请人的主张及其为支持其申请而提交的证据，但我们认定申请人未表明其拟议事业能够将其利益充分延伸至其客户及其选择合作的公司之外，以更广泛的规模增强社会福利从而体现国家重要性。在没有提供证据佐证的情况下，声称一项事业具有国家重要性或将会产生广泛影响是不够的。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

记录未确立Dhanasar先例决定第一要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未证明资格

assistance-programs/hubzone-program，于2024年5月10日访问，该在线材料的副本已并入诉讼记录。

以获得国家利益豁免。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于Dhanasar框架下资格的其余论点。参见 INS v. Bagamasbad, 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”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在非公民本不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。申请将继续被拒。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未证明有资格或基于自由裁量权以其他方式应当获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。