SEP282023_10B5203 · 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：28079696 日期：2023年9月28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，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位邀请要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可以授予此项对所需职位邀请及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，认定记录未能证明申请人符合国家利益豁免的资格。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进行重新审查。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。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得“ 在国家利益 ”下对职位邀请要求给予自由裁量豁免。同上。虽然法规和相关部门规章均未定义“ 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，如果申请人证明以下各项，USCIS 可以作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

- 拟议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议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。[2]

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。记录支持该结论。上诉中待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求及因此豁免劳工证将符合国家利益。

申请人打算在美国提供牙科服务。根据最初随申请提交的说明信，申请人将其工作描述为“检查、诊断和处理牙齿和牙龈的疾病、损伤和畸形”。最初随申请提交的一份商业计划还描述了申请人打算在佛罗里达州开设一家牙科诊所，她将在其中担任公司的首席执行官。

审理主任发出了证据请求（RFE），部分要求申请人澄清其拟议事业并提交证据以证明其具有实质价值和国家重要性。在回应 RFE 时，申请人提交了其商业计划的第二份副本以及一封重申其打算担任牙医的说明信。审理主任认定记录未能证明申请人的拟议事业具有实质价值或国家重要性。审理主任指出记录中关于申请人预期职业存在矛盾；该决定称，不清楚申请人“打算担任牙医、医学科学家/研究人员[3]和/或企业家”。基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其事业的实质价值或国家重要性，从而无法根据 Dhanasar 分析框架的第一项要件确立其资格。

第一项要件，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。事业的价值可以在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟议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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，其中她主张 USCIS“错误地否决”了申请并“施加了超出法规规定的新颖实质性和证据性要求”。然而，申请人未指出任何被施加的不寻常要求，也未具体说明审理主任如何出错或决定中哪些因素有误。[4] 申请人还主张，未作进一步解释，审理主任适用了比优势证据标准更严格的证明标准[5]，并且“未给予”所提交证据“应有的重视”。申请人的书面论证意见再次强调她打算“继续其在美国作为牙医的职业”。（原文强调。）该书面论证意见对其事业作了如下解释：

2 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 本办公室注意到，在回应 RFE 时，申请人的说明信澄清她并不打算担任医学科学家或研究人员。
4 上诉必须具体指出不利决定中任何错误的法律结论或事实陈述。参见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。

证据标准[5]，并且“未给予”所提交证据“应有的重视”。申请人的书面论证意见再次强调她打算“继续其在美国作为牙医的职业”。（原文强调。）该书面论证意见对其事业作了如下解释：

[上诉人]的拟议事业具有全国范围，因为她的专业活动涉及具有国家重要性和影响的事项，特别是因为它们对美国的关键健康活动产生了实质性的涟漪效应。她的拟议事业是美国牙科运营和生产力至关重要的方面——这有助于形成收入增强的商业生态系统和富有活力、以生产力为中心的经济。因此，显而易见，她的拟议事业领域确实对美国的健康产业作出了重大贡献，因而确实具有实质价值。[原文强调。]

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“外籍国民拟从事的具体事业”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，并且“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具有国家甚至全球影响。”同上。本办公室还指出，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性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。”同上，第890页。此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作“潜在前瞻性影响”的证据。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，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。

虽然申请人的商业计划描述了她打算创立并经营一家为患者提供牙科服务的公司，但记录中的陈述对其事业的描述与商业计划中概述的提案不一致。尽管商业计划指明申请人将担任公司的首席执行官，但记录各处的陈述重复她打算担任牙医。记录还包括对商业计划或其他文件未描述的服务提供的暗示；随 RFE 回应提交的一封说明信提供了以下内容：

[申请人]的拟议事业具有全国范围，并且由于其专业活动的涟漪效应，将在其领域内产生更广泛的影响。例如，[申请人]计划在其职业经验基础上发展，向希望改善其客户整体健康的美国实体提供其专业口腔康复和牙科服务。她的拟议事业将影响的不仅仅是其所服务的公司，而是有可能触及所述患者的患者、家属和关联方，基于[她]的指导和实践，这些人如今遍布[世界]……[申请人]能够并愿意帮助抗击……严重的健康问题——其中可以包括帮助美国诊所组织其

5 参见 INS v. Cardoza-Foncesca, 480 U.S. 421, 431 (1987)（讨论“更可能 than not”为发生概率大于50%）。

结构，以确保治疗所有需要牙科服务的患者，或就众多牙科问题的各种治疗提供咨询。

申请人对其拟从事的事业提供了若干不一致的描述；她称自己打算担任牙医、开设一家由她担任首席执行官的牙科诊所，并向“美国实体”和“美国诊所”提供咨询服务。尽管补证通知（RFE）要求申请人澄清其拟从事的事业，但她在回应RFE时并未借此机会予以澄清。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的不一致之处，以指明真相所在。对申请人证据任何方面产生的疑问，都可能导致对剩余证据的可靠性和充分性进行重新评估。参见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)。由于我们无法辨别申请人打算从事的具体事业为何，我们认定申请人未能以优势证据标准证明其提出了一项具有实质价值或国家重要性的事业。

即使我们将申请人的事业视为其商业计划中所述的追求——即开发并经营一家牙科诊所6——记录亦未能证明申请人的提案达到了国家重要性的水平。为评估申请人创办公司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。尽管申请人的商业计划反映其意图利用自己在牙科领域多年的经验来经营自己的牙科诊所，但她未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到了国家重要性的水平。在 Dhanasar 案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业能够充分延伸至其雇员之外，并以与国家重要性相称的水平对更广泛的牙科行业产生影响。

此外，申请人未能证明其经营牙科诊所的意图具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为国家带来实质性的积极经济影响。具体而言，她未证明其商业活动能够为佛罗里达州或美国带来实质性经济利益。该商业计划未证明申请人事业对地区或国家经济产生的利益将达到 Dhanasar 案所设想的“实质性积极经济影响”水平。Id. at 890。申请人援引美国牙医短缺作为积极影响，理由是其机构将雇用牙医；然而，在一个存在全国性普遍短缺的职业中，在单一机构雇用人员如何能使拟议事业在 Dhanasar 框架下具有国家重要性，这一点并不明确。此外，尽管申请人声称其公司将雇用美国员工，但她未提供证据表明她将在该地区雇用大量工人，或表明其事业将通过就业水平、商业活动或税收为该地区或其人口带来实质性经济利益。申请人称，到运营第五年，其机构将拥有80名员工，总收入达6,307,729.58美元，并且她预计将留存年度收益再投资于公司。

6 我们承认提供牙科服务具有实质价值；然而，如上文详述，申请人在本案中未能确立实质价值，因为她未具体指明其拟议事业。

然而，增长预测数据似乎并非来自客观来源，商业计划中一张描述申请人初始投资350,000美元的表格也没有文件支持以证明这些投资资金的可用性或存在。尽管记录中的一项陈述提及该投资来源于申请人本人的个人资金，但这些资金的文件仅包括申请人证明其作为牙医自雇的个人宣誓书，以及一位同事描述其工作的信件。在缺乏证明该企业具有实际运营可能性的有证明力证据的情况下，无法明显看出该公司将产生收入以创造就业、扩张，或以其他方式显著影响其拟运营所在城市的经济。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 at 376。在缺乏关于其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人公司对美国地区或国家经济产生的利益将达到 Dhanasar 案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。申请人未能根据 Dhanasar 分析框架的第一项要件证明其拟议事业的国家重要性。

由于申请人未具体指明其拟议事业，她未能确立 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的拟议事业的实质价值或国家重要性。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。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“ 纯粹咨询性的认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件。我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格或以其他方式应获得该豁免。申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。