APR112024_07B5203 · 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：30634015 日期：2024年4月11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，寻求被归类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)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民类别的职位邀请要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需职位邀请、从而对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请，认定虽然申请人符合持有高级学位的专业人士类别的资格，但她未能证明豁免所需职位邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。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 Christa'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

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 签证类别的资格，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。其次，申请人必须证明其值得对职位邀请要求给予“符合国家利益”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人表明：

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）。

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 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。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士类别资格。因此，上诉中待裁定的剩余问题是申请人是否已证明豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

在驳回申请时，审理主任逐一论述了Dhanasar分析框架的全部三项要件，并认定申请人未证明其满足第一项和第三项要件。在上诉中，申请人坚持认为证据足以证明其满足Dhanasar框架下的全部三项要件，并且作为自由裁量事项以其他方式值得获得国家利益豁免。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于非公民拟从事的具体事业。参见 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。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。

申请人称她曾在巴西担任牙科外科医生和诊所所有者。在随申请提交的商业计划中，申请人表示她打算创建一家牙科服务组织（DSO），该组织“ 将提供其基础设施以支持牙医和/或牙科诊所，并在其设施之外为牙医和/或牙科诊所提供支持。 ”商业计划进一步表明，该DSO将为牙医提供众多服务，包括基础设施（包括机器维护）、商业管理、营销和品牌推广、税务服务、信息技术（包括软件）、财务和资本管理，以及人力资源、课程和培训的管理。该计划还指出，公司的主要产品和服务包括为牙科护理提供者提供牙科椅租赁。

除商业计划外，申请人还提交了其学历证书、支持信和推荐信的副本，以及行业文章和报告。

审理主任认定，虽然申请人的拟议事业具有实质价值，但其初始提交的材料未能证明拟议事业具有国家重要性。审理主任指出，申请人的证据未就她打算在美国做什么提供具体见解，也未证明其拟议事业将具有潜在的前瞻性影响、雇用美国工人的重大潜力或其他实质性积极经济影响。因此，审理主任发出了补件通知（RFE），要求详细描述申请人的拟议事业，以便根据Dhanasar框架评估其国家利益豁免请求。

作为回应，申请人概述了其商业计划并讨论了其拟议事业的目标，指出其DSO将有助于提供更好的资本获取渠道和规模效率，使牙医能够利用新技术和实践。她还强调了口腔健康相对于整体健康的重要性，并声称其事业将惠及牙医和患者。此外，她还提交了额外的推荐信和行业文章，以支持其获得职位邀请豁免的资格。

在驳回申请时，审理主任认定，虽然拟议事业具有实质价值，但申请人提供的证据不足以证明拟议事业的国家重要性。审理主任认定，申请人未证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力、将为美国带来实质性积极经济影响，或拟议事业对美国国家经济产生的利益将达到Dhanasar框架所设想的水平。在上诉中，申请人提供了一份书面论证意见，强调其资格并主张记录在案的证据确立了拟议事业的国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、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”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，“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内具有国家甚至全球影响。”同上。我们还指出，“一项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。

我们同意审理主任的意见，即申请人未提供足够的文件解释拟议事业如何具有国家重要性。虽然申请人的陈述和证据反映了其通过DSO为牙科诊所提供管理和支持服务的意图，但她未提供足够的信息和证据证明其拟议事业的前瞻性影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，我们认定申请人未证明其拟议事业将充分超越其自身拟议组织及其客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响牙科、口腔健康领域或美国经济。

在整个记录中以及在上诉中再次，申请人提及其在其领域的背景、教育和经验。[2] 申请人还提供了几封支持信，讨论其在牙科领域的经验和诊所管理经验。然而，申请人在其领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民”。参见同上，第890页。此处的问题是，她拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件的第二个考量下是否具有国家重要性。为评估申请人的拟议事业

[2] 虽然我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项。

是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。

我们注意到，申请人无论是在审理之前还是在本次上诉中，均提交了有关美国可负担牙科护理服务不足、牙科护理趋势以及口腔健康重要性的文章和报告。然而，在认定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，我们关注的是“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。申请人必须证明其通过自己的DSO（牙科支持组织）向牙科诊所提供管理和支持服务这一具体拟议事业具有国家重要性，而非牙科领域的重要性。尽管我们注意到，这些出版物中的研究结果支持审理主任关于该拟议事业具有实质价值的认定，但它们并未证明该事业具有国家重要性。

申请人提交了支持信，信中谈及她的品格及其在该领域的才能。来自[已隐去]的信件为申请人背书，并主张其专业经验加上经营牙科诊所的管理经验将极大促进美国医疗保健体系。来自[已隐去]的一封信称赞她作为牙医及牙科诊所企业家的能力，并推荐她获得所申请的类别。来自[已隐去]的信件讨论了她在巴西成功经营自己诊所的经历，并认为她完全有资格在美国类似事业中取得成功。尽管写信人赞扬申请人的品格及其作为牙医、牙科诊所管理者和企业家的能力，并笼统地称她在牙科领域经验丰富，但没有任何作者讨论申请人的具体拟议事业。相反，作者们主要关注申请人的品格和技能。无论是这些信件还是记录中的任何其他证据，均未说明申请人建立DSO向牙科诊所提供管理和支持服务这一事业将如何在其公司及其客户之外对该地区或该行业产生积极影响。再次强调，在认定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。Id.

申请人的商业计划包括行业和市场分析、商业策略、财务预测和预估、关于初创资金的说明，以及公司拟提供的服务和人员的描述。3 关于未来人员配置，申请人的商业计划预计公司第一年将雇用1名员工，到运营第五年最终将拥有18名员工，并表明工资总额将从运营第一年的60,000美元增至第五年的516,000美元。该计划进一步预计公司将产生1.8

3 我们注意到申请人在上诉时提交了新的商业计划，并主张该修订计划“ 具有至关重要的目的，即处理和纠正与初始商业计划相关的已记录问题，该初始计划在呈现上令人遗憾地不够清晰和完善 ”。然而，当申请人已被通知证据存在缺陷并已获得回应该缺陷的机会时，我们不接受在上诉时首次提供的证据。See Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（规定如果“ 申请人已被通知所需证据并在拒绝前获得合理机会将其提交至记录，我们将不会为任何目的考虑上诉时提交的证据 ”，并且“ 将根据审理主任面前的诉讼记录裁决上诉 ”）；另见 Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533 (BIA 1988)。在此，申请人本可以针对审理主任的RFE（补件通知）提交修订后的商业计划。

百万美元的税收收入，并在第五年实现261,411美元的净收入。然而，申请人未充分解释这些预测是如何计算的。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国带来实质性的积极经济影响。具体而言，她未表明其公司未来的员工规模和商业活动将给佛罗里达州或美国带来实质性经济利益。尽管该公司的财务预测表明其具有增长潜力，但并未证明申请人事业给地区或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此外，尽管申请人主张其公司将雇用美国员工，但她未提供充分证据证明她将在该地区雇用大量工人，或证明其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口带来实质性经济利益。

我们认可牙科和口腔健康的价值；然而，仅仅在一个重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。我们认定，申请人未表明其拟议事业将充分超越其客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响牙科领域或美国经济，因为其证据和陈述不足以证明其事业有潜力为美国带来其所主张的经济和口腔健康利益。再次强调，申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件的要求，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题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其在Dhanasar其余要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决对结果并非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

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定她未证明其符合国家利益豁免的资格，或 otherwise 在自由裁量权范围内值得获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。