APR272023_06B5203 · 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：25965824 日期：2023年4月27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）

申请人是一名牙科医疗工作者，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对附属于该EB-2移民类别的职位邀请要求给予国家利益豁免。见本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准对所需职位邀请的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录既未证明申请人符合EB-2类别的资格，也未证明豁免该类别的职位邀请要求将符合国家利益。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)。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。

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 移民类别的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊才能的个人的资格，申请人随后必须确立其符合“符合国家利益”的酌情豁免职位邀请要求的资格。本法第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，USCIS 可作为酌情事项，1 在申请人证明以下内容时批准国家利益豁免：

- 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
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定，申请人未证明其是持有高级学位的专业人士，因此未证明其符合EB-2类别的资格。审理主任还认定，申请人未根据Dhanasar分析框架的全部三项必要要件中的任何一项确立资格，因此未证明豁免职位邀请要求将符合国家利益。我们对申请人的EB-2资格问题予以保留2，并在下文审查其是否已根据Dhanasar分析框架确立资格。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出决定对达到其结果并非必要的问题作出认定 ”）。

基于下文讨论的理由，我们同意审理主任的认定，即申请人未证明豁免职位邀请要求是正当的。虽然我们未逐一讨论每份证据，但我们已审查并考虑了每一份证据。

关于申请人的拟议事业，其在表格 I-140（外籍工人移民申请）上表示，其打算担任“ 牙医 ”。在其初始专业计划与陈述中，其进一步表示将担任“ 牙科医疗专业人员 ”。其表示，牙科医疗专业人员“ 诊断和治疗患者牙齿、牙龈及口腔相关部位的问题，并处理复杂病例或协助外科手术 ”。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份新的“ 最终陈述 ”，其中表示其打算在佛罗里达州建立一家牙科诊所，并担任该诊所的首席执行官（CEO）。其还提供了关于建立该诊所的商业计划。该商业计划指出，作为CEO，其工作职责将是“ [确]定并制定

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。
2 条例将高级学位定义为高于学士学位的“ 任何美国学术或专业学位或外国同等学位 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。此外，条例规定，美国学士学位或外国同等学位加上至少五年该专业的渐进工作经验等同于硕士学位。Id. 为证明所需经验，条例要求申请人提交“ 现任和前任雇主的信函 ”，其中包括“ 撰写人的姓名、地址和职务，以及对所履行职责的具体描述 ”。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。如果该证据无法获得，将考虑其他文件。Id. 在审理主任的决定中，其认定申请人已证明其获得了等同于美国学士学位的学位，但证据未证明申请人在获得该学位后具有至少五年的渐进工作经验。尽管申请人的上诉书面论证意见和初始申请中均附带声明申请人“ 具有特殊才能的个人 ”，但申请人未讨论8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中用于证明特殊才能的任何监管标准，也未提供证据证明其符合监管标准。因此，其未履行证明其为具有特殊才能的个人的举证责任。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

政策和提供总体方向”；“[计]划、指导或协调最高管理层级的运营活动”；以及“[指]导和协调与产品生产、定价、销售或分销有关的业务或部门的活动”，以及其他职责。

在分析Dhanasar分析框架的第一要件时，审理主任认定申请人已证明其作为牙医的拟议事业具有实质价值，但未证明其具有国家重要性。审理主任认定，整体证据未证明申请人的拟议事业将在牙科领域产生更广泛的影响，或具有提供重大积极经济效应的显著潜力。审理主任特别排除了为回应RFE而提交的、将拟议事业变更为担任牙科诊所CEO的商业计划。在考虑申请人是否已证明其事业的国家重要性时，审理主任认定该计划晚于申请提交日期，并援引 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45 (Reg. Comm. 1971)，指出“职业中的后续发展或事件不能追溯性地证明[申请人]在提交日期时已符合所寻求类别的资格”。

如上所述，申请人在上诉中概括性地主张审理主任未适用适当的证据标准并错误适用法律。然而，申请人未就记录或审理主任的结论具体支持这些主张。申请人还在上诉中主张，审理主任未适当考虑记录中的证据，包括申请人的商业计划、推荐信以及提交的行业报告和文章。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在特定领域具有国家或全球影响的事业，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响，可能具有国家重要性。Id. 此外，以区域为重点的事业仍可能具有国家重要性，例如具有雇用美国工人的显著潜力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。Id. at 890。

尽管申请人将其商业计划作为审理主任未“适当考虑”的证据的一部分进行讨论，但其未针对审理主任关于该商业计划构成后续职业发展的认定提出任何论点以推翻该认定。因此，我们认为关于商业计划有助于证明提交时资格的主张已被放弃，并且我们不会在上诉中考虑为回应RFE而提交的商业计划。见 Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)（指出当提交方未对不利决定中处理的问题提出上诉时，该问题即被放弃）。另见 Sepulveda v. U.S. Att'y Gen., 401 F.3d 1226, 1228 n.2 (11th Cir. 2005)，引用 United States v. Cunningham, 161 F.3d 1343, 1344 (11th Cir. 1998)。

此外，申请人由其自身专业同行撰写的推荐信并未确立其拟议事业的国家重要性。首先，写信人主要谈及其在牙科领域的经验和技能。没有任何写信人详细描述拟议事业或其潜在影响。相比之下，Dhanasar案中的申请人提交了来自学术界、政府和产业界担任高级职位人士的专家信函，这些信函描述了国家

重要性，即申请人特定研究领域的国家重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。此外，关于申请人知识、技能和专业能力的证据通常涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到[非公民] ”，以及其是否处于有利地位推进该事业。Id. at 890。

同样，来自 D.M.D., M.D.S.C.的专家意见信并未阐明申请人的特定拟议事业将如何具有国家重要性。其主张美国存在牙医全国性短缺，巴西的牙医“ 位居世界最佳之列 ”，并据此确立拟议事业的国家重要性。然而，这些主张涉及整个牙科行业，并未确立拟议事业本身将对美国牙科领域产生“ 广泛影响 ”。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们将不予采纳或给予较低权重。Id. 在此，该专家意见信证明价值甚微，因为它将整个牙科行业的重要性与申请人特定事业的国家重要性混为一谈。

最后，如申请人在上诉中所指出的，记录中包含许多关于美国缺乏可负担牙科护理、牙医和牙科医疗服务提供者短缺，以及移民和移民企业家在美国的经济影响的文章和行业报告。然而，该证据再次涉及整个牙科行业以及拟议事业的实质价值。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，我们关注的是“ [非公民]拟从事的特定事业 ”。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。这些文章和报告并未讨论申请人或其作为牙医工作的拟议事业，也不支持该事业的国家重要性。

申请人在上诉中的主要主张是，审理主任适用了高于优势证据标准的证明标准。为支持该主张，他 largely 重述了已在初始书面论证意见和RFE答复中提出的论点。我们已全面审查记录中的证据，并得出结论：尽管申请人主张其拟议事业具有国家重要性，但其提供的佐证证据或解释甚少以支持其主张。虽然申请人提供了大量证据，但所寻求福利的资格并非仅由证据数量决定，还取决于质量。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376 (citing Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 80 (Comm'r 1989))。因此，我们得出结论，申请人未确立其拟议事业的国家重要性。

总之，申请人未确立拟议事业具有国家重要性，此为Dhanasar第一项要件所要求；因此，其不符合国家利益豁免资格。我们认可申请人在上诉中关于Dhanasar第二项和第三项要件的论点，但鉴于已认定证据未确立申请人在第一项要件下的资格，我们在此不予处理那些论点。我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件，以及申请人是否已确立EB-2分类资格的意见。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25（“ 法院和机构无需对作出裁决所不必需的问题作出认定 ”）。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们得出结论，申请人未确立其有资格或作为裁量事项应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。