AUG212024_04B5203 · 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：32867535 日期：2024年8月21日

对内布拉斯加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，寻求作为持有高级学位的专业人士获得就业类第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免附加于该分类的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明其有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。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，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题重新审查。Matter of Christo'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。

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基础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。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须证明其有资格获得对职位offer要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第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授予此项对所需职位offer、并因此对劳工证的自由裁量豁免。虽然法规和相关条例均未界定“ 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；
- 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offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士。上诉中的问题是申请人是否证明豁免职位offer要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

审理主任认定，虽然申请人证明拟议事业具有实质价值，但她未能证明拟议事业具有国家重要性，这是 Dhanasar 分析框架第一项要件所要求的。审理主任进一步认定，虽然申请人证明根据 Dhanasar 第二项要件她处于有利地位以推进拟议事业，但她未能证明权衡之下豁免职位offer要求、并因此豁免劳工证将有利于美国，这是 Dhanasar 第三项要件所要求的。经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。 [2]

Dhanasar 分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于申请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。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，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上。

申请人以非移民E-2条约投资者配偶的身份居住在美国，并在其位于[已隐去]亚利桑那州的牙科企业担任牙医。她表示，她每月还为一两天为军人、当地非营利组织及其他有需要的人提供无偿或减费牙科服务。在其陈述中，她表示拟继续为其配偶的牙科诊所工作，开设多家牙科诊所，并在两年内为[已隐去]地区的农村和服务不足社区提供流动牙科服务。未来，她打算通过在佛蒙特州和加利福尼亚州开设新诊所来扩展业务。对于其拟议的牙科诊所，她计划从退休牙医处购买现有牙科诊所。她打算雇用新的牙科学校毕业生，并为他们提供实用的牙科培训以及商业培训，以便他们最终能够开设自己的牙科诊所或购买她的新牙科诊所之一。利用这一商业模式，她

[1] 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，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）。
[2] 尽管本办公室可能未讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

打算帮助解决服务不足和农村社区牙科服务短缺的问题。本办公室同意审理主任的认定，即申请人的拟议事业具有实质价值。

尽管申请人的拟议事业具有实质价值，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。审理主任认定，申请人未能充分证明其拟议事业将超出其牙科诊所业务和患者范围，对其领域产生更广泛的潜在预期影响。审理主任还指出，显示合格牙科专业人员短缺的证据并不能使她的努力在 Dhanasar 框架下具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定在将法律适用于其案件事实时存在错误，并且忽视了提交的证据，具体是一份意见报告、一项美国政府倡议以及行业文章和报告。她主张审理主任错误地将其事业的预期影响限于地理范围，而非其“ 更广泛的影响 ”及其雇用美国工人的潜力。她主张审理主任未考虑或未给予适当证据权重于显示其“ 独特牙科商业模式 ”有可能影响美国经济和社会福利、以及影响政府实体描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项的证据。她声称其“ 具体方法 ”将导致在农村或服务不足社区建立或振兴可能否则会关闭的诊所。由于美国将继续经历牙科专业人员短缺，她坚持认为其商业模式有可能被全国其他牙医实施，以在服务不足地区提供牙科服务。

为支持其主张，申请人主张审理主任忽视了一份来自[已隐去]俄克拉荷马州[已隐去]经济系经济学家和教授的意见报告。该意见详细描述了亚利桑那州牙科行业的劳动力市场。由于亚利桑那州正经历合格牙科专业人员减少和劳动力老龄化加剧，该意见指出亚利桑那州将继续经历合格牙科专业人员短缺加剧。此外，该意见坚持认为该问题可能恶化，因为亚利桑那州正经历拥有副学士学位或更高学历的雇员减少，而牙医作为更高学历专业人士可能受此趋势影响。基于就业数据，该意见指出，“ 我认为本案中的移民符合国家利益的要求。 ”

然而，该意见聚焦于亚利桑那州预期的牙医短缺，而非聚焦于申请人的具体事业及其克服合格牙科专业人员短缺或在牙科护理领域产生预期影响的潜力。该意见未提及申请人的事业或解释其如何具有国家重要性。指出申请人的工作将支持一个预期合格工人短缺的重要行业，并不能达到 Dhanasar 框架所设想的“ 国家重要性 ”水平。提交专家支持申请的信件并非资格的推定证据。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)；另参见 Matter of D-R, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证词可能因相关性、可靠性和整体证明价值而被赋予的不同权重）。在此，申请人未能证明其拟议事业将影响或显著减少所主张的国家短缺。此外，合格工人短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

在上诉中，申请人提交了一份更新的意见报告，以澄清其最初的陈述。在考虑了申请人拟设立和收购牙科诊所的方案以及与先前业务相关的文件（包括其先前业务的人员和薪资信息）后，更新意见得出结论：其事业具有雇用美国工人的重大潜力，并将在亚利桑那州一个服务不足的地区产生经济影响。此外，尽管承认该更新意见是在没有“ 亚利桑那州运营公司的明确市场份额数据 ”的情况下给出的，但它得出结论：基于亚利桑那州牙科行业的“ 社会福利 ”标准，“ 批准本申请可以改善现有的竞争关切，并符合 ”美国及亚利桑那州公民的“ 普遍利益 ”。然而，由于申请人已被通知并获得合理机会在回应补件通知时提供该证据，我们不会在上诉阶段首次考虑该证据。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(11)（要求所有被要求的证据一次性同时提交）；Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（拒绝考虑上诉时提交的新证据，因为“ 申请人已被通知所需证据并获得合理机会在否决前为其记录提供该证据 ”）。3

接下来，申请人主张，通过雇用新近牙科毕业生并向这些毕业生传播其专业牙科知识、实践技能和商业策略，她将帮助在其领域培养合格工作者，这些工作者将有能力拥有自己的牙科诊所或管理申请人未来的牙科诊所。通过这样做，其“ 独特 ”商业模式将从而满足其行业对合格牙科专业人员的需求，有利于经济并增进社会福利。申请人指出其20年经验，主张她有着在加拿大农村或服务不足社区设立诊所或收购老旧诊所的历史，这表明其“ 独特 ”商业模式过去在加拿大行之有效，并可用于美国。申请人提交了与其本人或配偶在加拿大附近城市I I管理和拥有的牙科诊所相关的文件，包括财务文件、租约、照片和营业执照。然而，这些文件的重要性并不明确。例如，申请人未提供证据表明这些牙科诊所位于所主张的服务不足地区，或表明其“ 独特商业模式 ”显著减少了所主张服务不足地区牙科专业人员的短缺。虽然文件表明她和丈夫在l l地区购买、拥有、管理和出售了牙科诊所，但需要更多证据来表明其所主张的“ 独特 ”商业模式及其拟议工作的潜在影响达到国家重要性水平。

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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。申请人主张其“ 独特 ”商业模式不同于Dhanasar案中的教学

3 我们注意到，即使我们考虑该更新意见，其依赖申请人先前的牙科诊所业务来确立其拟议事业的国家重要性也是不当的，因为其先前的专业工作涉及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人士 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。此外，尽管更新意见声称预期营业地点表明申请人的事业将在亚利桑那州服务不足地区产生经济影响，并对美国及亚利桑那州公民产生社会福利影响，但它未提供解释或细节说明该事业经济和社会福利影响的潜在程度，以表明其达到国家重要性水平。

活动，因为她将把知识传授给新近牙科毕业生，这些毕业生将利用该知识管理自己的牙科诊所，而在Dhanasar案中，他教授大学生并指导中学生。我们不同意申请人的主张。在Dhanasar案中，我们指出，“ 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具有国家甚至全球影响，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的影响。 ” Id. at 889。在此，申请人向他人传授其专业和商业知识将仅限于为其工作的新近牙科毕业生，并未表明对牙科健康领域产生更广泛影响或达到Dhanasar所设想的国家重要性水平。申请人未提供证据支持其主张，即其“ 独特 ” 商业模式有可能被全国其他牙医采用，以缓解美国各地牙科专业人员短缺。

申请人进一步对审理主任的陈述提出异议，即不清楚其事业将如何培养更多牙医。她主张，其事业将有助于减少服务不足地区对更多牙医的需求，特别是鉴于近期州立法允许牙科卫生师在牙医指导下提供更广泛的服务。为支持其主张，申请人提交了立法文件、图表和文章，表明亚利桑那州和其他州已考虑通过扩大牙科卫生师的工作范围和创建新的牙科从业者类别来改善农村和服务不足地区口腔保健服务的策略。申请人主张，一名牙医“ 通过雇用三到四名牙科卫生师 ”，“ 有能力以与两三名牙医相同的水平运营诊所 ”。然而，尽管申请人的推理表明允许牙科卫生师提供更多牙科服务的新州立法有可能缓解合格牙医短缺，但并不能由此得出其事业将基于该立法缓解合格牙医短缺的结论。相反，申请人的推理表明，基于该立法，她有可能雇用更多卫生师为其业务提供更广泛的服务。

接下来，申请人主张，审理主任未考虑表明其事业有可能影响社会福利以及政府描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项的证据。由于其业务将在COVID-19疫情后为服务不足地区提供更多牙科保健机会，她坚持认为其事业与“ 美国救援计划 ” 一致，该计划是一项美国政府倡议，为受COVID-19疫情影响的医护人员提供资金。申请人的上诉书面论证意见和陈述还强调，其事业尤为重要，因为它将减少口腔保健方面不必要的急诊就诊，减少因未治疗口腔保健而损失的在校时间，降低不必要的医疗费用，减少因未治疗口腔健康问题导致的生产力损失，通过患者拥有良好的口腔和牙齿外观促进就业增长，并在其每个新诊所创造额外就业。为支持其主张，申请人提交了与美国政府机构承认口腔保健的健康和经济利益相关的报告和文章；帮助改善农村社区口腔保健服务的策略；更多牙医达到退休年龄将加剧牙科专业人员短缺，服务不足地区受影响最大；以及亚利桑那州和美国的牙科健康短缺地区。

美国政府倡议在COVID-19疫情后支持医护人员和医疗保健可及性的重要性并无争议，但其总体意义并不能确立

申请人具体拟议事业的国家重要性。虽然支持医疗保健和医护人员的国家倡议对美国社会福利很重要，并有助于表明一项事业具有实质价值，但并不能由此得出在COVID-19疫情后提供牙科诊所服务的申请人具有国家重要性。此外，在重要领域工作或设立企业本身不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们关注“外籍人士拟从事的具体事业”，并考虑该事业的“潜在预期影响”。Id. 申请人对某业务对国家倡议和服务不足社区的潜在影响作出一般性陈述，但未量化拟议事业在所指关注领域的预期影响，也未提供客观、有证明力的证据支持其主张。尽管申请人提供了证据表明在COVID-19疫情后支持医疗保健可及性是一个具有国家重要性的问题，但她未证明其具体事业对这类国家重要事项的潜在预期影响。

我们认识到牙科健康领域及相关职业的重要性；然而，仅仅在牙科健康领域工作或创办一家专注于服务不足社区的牙科诊所企业，不足以确立拟议事业的全国重要性。在Dhanasar案中，我们指出，我们寻求拟议事业的"更广泛影响"，并且"[一]项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域具有全国甚至全球影响。"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重大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全国重要性。"同上，第890页。记录中包含申请人的陈述，表明其企业将通过为她的牙科诊所雇用新近牙科毕业生和支持人员，为美国工人创造就业机会。虽然我们认可并考虑了申请人的陈述，并赞赏她致力于为服务不足社区提供牙科服务以及雇用和培训新近牙科毕业生的承诺，但她未能充分记录潜在预期影响，包括所主张的对美国及其打算服务地区的经济和社会福利影响。所提交的报告和文章并未讨论任何可具体归因于申请人拟议事业的预计美国经济或社会福利影响或就业创造。

最后，申请人关于审理主任的证据请求（RFE）和决定不符合USCIS政策的主张不能说服我们。她主张，RFE未涉及证据或解释为何证据不足，且决定未考虑全部证据，特别指出RFE和决定均未涉及意见报告。尽管审理主任未具体提及意见报告，但RFE包含了对申请人论点的分析；告知申请人初始证据不支持其全国重要性主张，或未充分显示其拟议事业如Dhanasar案所设想的那样具有全国重要性；并解释了确立其全国重要性所需的证据。在决定中，审理主任明确认可并分析了记录中的各种文件，但总体结论是证据质量缺乏证明事业全国重要性的证明价值。

本程序的证明标准是优势证据标准，意味着申请人必须表明所主张的内容"更可能为真"或"很可能"为真。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。为确定申请人是否已履行其在

优势证据标准下的举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上；另见Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77，79-80（Comm'r 1989）。当USCIS对申请提供有理由的考量并作出充分认定时，不要求其具体涉及申请人提出的每一项主张，也不必涉及申请人提交的每一件证据。Guaman-Loja v. Holder，707 F.3d 119，123（1st Cir. 2013）（引用Martinez v. INS，970 F.2d 973，976（1st Cir.1992））；另见Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen.，577 F.3d 1341，1351（11th Cir. 2009）；Casalena v. U.S. INS，984 F.2d 105，107（4th Cir. 1993）。我们得出结论，尽管决定未逐一分析每件证据，但它反映了审理主任对证据的有理由考量。正如我们上述分析所示，申请人未提供充分证据或论点来推翻审理主任的认定。

除一般性主张外，申请人未证明她拟开展的工作提供了所主张的"独特"商业模式，该模式将促进行业进步或对其领域具有更广泛影响。此外，申请人所主张的经济和社会福利利益取决于众多因素，她未在其拟议的牙科诊所企业工作与所主张的对亚利桑那州或美国的经济和社会福利利益之间提供充分直接的证据联系。仅凭陈述和主张不足以证明其拟议事业的全国重要性。无支持文件的主张具有有限的证明价值，不具有满足申请人举证责任的分量。见Matter of Soffici，22 I&N Dec. 158，165（Comm'r 1998）。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。虽然申请人表达了为美国及其服务不足社区做贡献的意愿，但她未以具体、有证明力的证据确立其事业具有所主张的潜力，即超越其企业和未来患者而影响该领域；具有雇用美国工人的重大潜力；将产生重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区；将广泛增进社会福利；或将在与国家重要性相称的层面上影响作为国家倡议主题的事项。因此，申请人未以优势证据证明其拟议事业具有全国重要性。

由于记录中的文件未充分确立申请人拟议事业的全国重要性，如Dhanasar先例决定第一项要件所要求，她未证明符合国家利益豁免的资格。这一认定的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，因此我们拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar第二和第三项要件的上诉论点和资格。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24，25（1976）（指出"法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定"）；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审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未确立符合Dhanasar分析框架第一项要件的资格，她作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。