AUG252022_01B5203 · 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：21898896 日期：2022年8月25日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名牙科领域的医学科学家，寻求第二优先移民分类，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，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（job offer requirement）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)。在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业（proposed endeavor）兼具实质价值（substantial merit）与国家重要性（national importance）；(2) 该外国国民处于有利地位（well positioned）以推进拟从事的事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作要求并因此豁免劳工证（labor certification）要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任认定申请人符合基础分类资格，且其拟从事的事业具有实质价值与国家重要性。然而，审理主任否决了该申请，结论是证据未能证明其处于有利地位以推进拟从事的事业，也未能证明豁免工作要求将符合国家利益。因此，审理主任认定申请人未确立国家利益豁免的资格。

本事项现因上诉而由本办公室审理。申请人重申其资格，主张审理主任未正确审查每一项证据且在决定中出错。在本程序中，申请人负有确立所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉。

一、法律框架

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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士成员的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即属于持有高级学位或同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求者。

(B) 工作要求的豁免——

(i) 国家利益豁免……司法部长在其认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)规定，“‘专业’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高级学位指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位，加上至少五年该专业领域的渐进式经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识程度。

专业指该法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明特殊能力人士资格的具体证据要求。申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件。

此外，尽管该法及相关法规均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请（national interest waiver petitions）的框架。在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)。Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免。另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。作为酌情事项，如申请人证明以下各项，可批准国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值与国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体权衡，豁免工作要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

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成员资格。1 尚待确定的其余问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

A. 拟从事的事业

申请人在其I-140表格上表示，他打算“从事涉及理解人类疾病和改善人类健康的研究。从事临床调查。”此外，申请人将其拟从事的事业描述为从事临床调查、研究以及开发或其他相关领域。他计划通过“与美国需要其专业知识、多年经验和显著专长的牙科诊所合作”来继续其职业生涯。他打算继续实施独创性策略，同时与专业同行保持良好关系，并通过广泛研究识别任何商业机会。申请人还主张他将：

- “开展牙科研究以改进实践并开发新的牙科技术；”
- “就前沿研究成果向牙科专业人士提供建议；”
- “教育人们如何预防口腔疾病；”
- “培训新一代牙科专业人士；”
- “促进诊所对口腔保健相关实践的管理、组织和控制，并确保提供优质服务以提高客户满意度；”
- “[成]为牙科学校学生的技术和实践知识来源；”
- “作为牙科领域的医学科学家为美国做出贡献；”
- “与美国国际牙医合作开发新的牙科技术；”

1 证据支持认定申请人拥有牙科硕士学位的外国同等学位，专攻牙髓病学。虽然证据未能证明其有资格在美国从事牙科执业，但确实证明其符合作为高级学位专业人士的基础EB-2分类。

• “ [促]进[巴西]顶尖牙科专业人士与美国之间的合作研究； ”
• “ [帮]助美国牙科机构开展合作研究以改进实践并驾驭牙科市场 ”，并补充说 “ 对于在巴西运营或计划在巴西运营的美国牙科机构而言，受益于[其]专业知识至关重要； ”以及
• “ 作为牙科领域的医学科学家工作，通过提供专家级的医学、技术、管理和组织建议，帮助美国新设和现有牙科机构优化其服务。 ”

审理主任发出了补件通知（RFE），其中告知申请人，证据未能证明其处于有利地位以推进其拟议事业，证据也未能证明豁免工作邀请和劳工证要求会对美国有利。审理主任未就拟议事业的实质价值或国家重要性要求任何证据，且该RFE未包含任何分析或明确陈述表明申请人已满足Dhanasar框架的这一要素。在RFE答复中，申请人提交了证据，包括但不限于专业计划和陈述、商业计划、推荐信，以及大量关于牙科重要性、牙医短缺和牙科护理不平等的文章。

关于其拟议事业，申请人表示他计划在美国继续其在牙科领域的职业生涯，具体而言是作为 “ 牙科领域的医学科学家及其未来公司的企业家[已隐去]一家口腔保健研究所和正畸诊所。 ”他打算优先服务那些受到全美牙科专业人员短缺影响的美国农村和服务不足地区的人群。在此过程中，他将 “ 在美国作为牙科卫生师并通过其未来公司工作 ”，并提供涉及确定 “ 供牙医和患者使用的治疗和技术类型 ”的服务。他的专业计划和陈述包含了关于其拟议事业的额外信息，包括：

我不仅将通过向全国同行和有志从业者传播和教育牙科专业知识，继续对该领域作出积极和实质性的贡献，而且我还能够处理牙科诊所运营所伴随的所有行政和战略决策……[我]在美国的整体拟议事业是提供我作为牙科卫生师的专业知识，以帮助治疗和护理患者。我将教育美国人了解良好牙科护理和牙科实践的重要性。我将为美国提供高质量的技术服务，包括治疗方案和该领域的其他发现……我打算继续在牙科行业工作，先担任牙科卫生师，之后作为我自己诊所的牙医……我将通过教育美国人了解牙科预防与牙龈炎风险之间的关联，来补充我在口腔保健方面的专长。

在其商业计划中，他进一步表示他将 “ 主要致力于在一家将于伊利诺伊州开设的诊所提供门诊服务。它将提供成人牙髓治疗和种植，以及为各年龄段患者提供咨询、洁牙和正畸服务。 ”在审查申请人的RFE答复后，审理主任得出结论，证据已证明拟议事业具有实质价值和国家重要性，但不足以证明申请人处于有利地位以推进其事业。

在上诉中，申请人主张审理主任适用了更严格和更高的证明标准，并在未适当审查证据的情况下错误适用了法律。随申请人上诉书面论证意见附上的是属于另一名国家利益豁免申请人、涉及不同拟议事业的商业计划。由于申请人已在其RFE答复中提供了其商业计划，我们在重新审查中将其与记录中的所有其他证据一并审查。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。

经审查，我们得出结论，申请人在其初始申请中描述的拟议事业与在答复审理主任RFE时所描述的不同。具体而言，申请人的初始申请强调作为牙科领域的医学科学家进行研究，并向学生、牙科专业人员和牙科企业提供其牙科专业知识。其在答复RFE时的拟议事业将重点从研究和咨询转变为提供牙科卫生服务和开设自己的牙科诊所。举例而言，申请人最初表示其拟议事业涉及“广泛研究”，而RFE答复中描述的拟议事业包括一份作为牙科卫生师受雇的录用信及[已隐去]、申请人美国牙科卫生师执照的副本，以及一份涉及营销其自己的牙科诊所及其将通过该诊所提供的服务的商业计划。其在RFE答复中的拟议事业未强调研究、与其他牙科专业人员和牙科企业合作，或促进美国企业在巴西牙科市场的商业机会。相反，申请人将其拟议事业的重点转向向服务不足人群提供牙科及牙科相关服务，以努力缓解美国牙医短缺。

RFE的目的是获取信息，以澄清在提交申请时是否已确立所寻求福利的资格。见8 C.F.R. § § 103.2(b)(1)、103.2(b)(8)、103.2(b)(12)，以及Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。申请人不得为使有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。如果对初始批准请求作出重大的实质性变更，申请人必须提交新的申请，而不是寻求批准一项没有记录事实支持的申请。申请人在答复审理主任RFE时提供的信息并未澄清或对最初描述的拟议事业提供更多具体说明，而是完全改变了其工作和就业的重点。因此，RFE答复就其所将从事的工作呈现了一套新的事实，而这对国家利益豁免的资格具有实质性。见Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248 (Reg'l Comm'r 1978)；另见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

在确定个人是否符合国家利益豁免资格时，我们必须依据具体的拟议事业，以根据Dhanasar分析确定（1）其是否同时具有实质价值和国家重要性，以及（2）该外国人是否处于有利地位以推进该事业。由于申请人未就其拟议事业提供一致的信息，我们无法得出结论认为其满足第一或第二要素，也无法认定其已确立国家利益豁免的资格。

B. 实质价值和国家重要性

即使我们得出结论认为拟议事业的变更不具实质性且未改变拟议事业的重点，我们仍会得出结论认为申请人未根据Dhanasar的第一要素确立资格。在Dhanasar中，我们认定申请人必须指明“ 该外国人所拟从事的具体事业。 ”Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人的事业涉及众多活动，可概括为协助在巴西从事牙科相关业务的美国企业；就行政、组织和管理实践向牙科诊所提供建议；教育个人了解口腔健康；教授牙科专业人员；向其他牙医、学生和企业提供协助和建议；开展研究和进行临床调查；与他人合作研究结果；提供牙科卫生师服务；以及开设牙科诊所。我们既无法确定申请人将把多少时间投入到每项活动，也无法确定他是否同时从事每项活动，也无法确定活动的先后顺序（如果申请人打算连续从事这些活动）。

此外，我们得出结论认为申请人未确立其拟议事业的国家重要性。在Dhanasar中，我们指出我们“ 寻找更广泛的影响 ”，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。 ”Id. 我们还通过查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据，来评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求。举例而言，“ 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，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。

申请人主张，其拟议事业将应对美国的牙科危机、改善美国人的口腔健康，并填补美国牙科专家的短缺。申请人还声称，其拟议事业将促进经济机会并为美国人创造就业，从而带来一个改善的、以生产力为基础的商业市场。为支持其主张，申请人提供了一位[已隐去]牙科卫生项目主任对其国家利益豁免资格的[已隐去]分析。[已隐去]提供了基本供需经济学的概述。她描述了美国牙科机构将如何在境外销售更多医疗产品并提供更多服务，这将在美国创造直接就业方面产生“ 额外的就业、收入和税收的积极乘数效应 ”。 [2] 她进一步认为，当美国公司因其在美国境外增加的商业活动而在美国创造直接就业时，它们为员工支付薪资，这会在其他领域产生商业活动，例如与建筑设备或服务供应商之间。[已隐去]还表示，美国公司在境外开展业务所增加的商业活动带来的额外就业、工资、薪资和商业活动的间接效应，将通过增加的消费和支出影响美国家庭。尽管[已隐去]在牙科卫生领域可能资质良好，但其资历并不表明她具备经济学方面的专业知识。我们了解供需的影响，以及基本

21 [已隐去]分析依赖于一项拟议事业，该事业涉及申请人向美国卫生机构以及寻求拓展至新市场（如巴西）的企业提供其协助、建议和研究。[已隐去]意见并未反映对申请人作为牙科卫生师工作或开设自己牙科诊所的考虑。

经济学。然而，申请人必须证明其拟议事业活动与其所声称的对经济、就业创造和薪资影响的积极效应之间存在更直接的联系。在没有关于归因于其未来工作的任何预计美国经济影响或就业创造的充分细节或佐证证据的情况下，记录并未显示申请人业务所产生的对美国区域或国家经济的利益将达到Dhanasar案所设想的“重大积极经济效应”的水平。Id.

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)。然而，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其较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的利益作出最终裁定；提交专家意见函并非资格的推定证据。Id. 在此，申请人未能证明[已隐去]有资格就拟议事业的经济影响发表意见。此外，她关于拟议事业国家重要性的分析缺乏具体细节，未能说明拟议事业将如何影响美国经济或在美国创造达到国家重要性水平的就业。虽然任何经济活动都有可能对经济产生积极影响，但申请人未能证明其拟议事业所产生的经济活动将如何达到影响美国经济的水平。例如，申请人估计，在开设自己的牙科诊所时，他将增加税收并直接创造七个就业岗位。然而，他未提供佐证证据表明此类利益将上升到影响美国国内生产总值的水平，或以其他方式达到与国家重要性相称的规模。此外，即使他开设自己的牙科诊所，他也未提供充分的佐证证据表明此类活动将解决或显著缓解美国牙医短缺，从而使其事业具有国家重要的影响。

申请人提交了大量推荐信以支持其国家利益豁免资格。我们认可这些信件的作者赞扬申请人的个人和专业成就及资历。然而，作者们并未讨论申请人的拟议事业，也未有意义地证明该事业将如何具有国家重要性。所提供的证据和细节程度并不表明申请人过去曾影响医疗保健、牙科或商业领域。即使这些信件证明了这一点，也无法解释美国将如何从其工作中受益达到国家重要性水平。提交支持申请的推荐信并非资格的推定证据；USCIS可以评估这些信件的内容，以确定它们是否支持申请人的资格。Id. 另见 Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（专家意见证词不一定旨在作为“事实”证据）。总体而言，推荐信未充分涉及拟议事业或解释其为何具有国家重要性。

申请人提交了各种媒体文章和报告，这些文章和报告除其他主题外，讨论了牙科护理的重要性、获得牙科护理的不平等、其费用，以及移民和移民企业家如何使美国受益。虽然我们认可牙科和牙科护理很重要，移民和创业精神也很重要，但没有任何文章和报告讨论申请人的具体拟议事业。此外，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性。

相反，我们关注“外国人拟从事的具体事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec at 889。

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。Id. at 893。在此，我们认定，虽然患者将从其牙科护理中受益，学生、牙医和企业将从其建议、协助和研究中受益，但他未充分解释这些分散和个体化的利益将如何达到国家重要性水平或更广泛地影响该领域。尽管申请人主张其拟议事业具有国家重要性，但他提供的佐证证据或解释甚少以支持其主张。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. 369, 376 (AAO 2010)。因此，我们认定，即使申请人未实质性改变其拟议事业的重点，他也未提供充分证据证明其拟议事业的国家重要性。

C. 处于推进拟议事业的有利地位

如上述分析所述，申请人实质性改变了其拟议事业，以致我们无法根据Dhanasar分析确定其是否处于推进该事业的有利地位。即使我们接受所有各种且相互分歧的拟议事业主张，证据仍不足以证明它们的国家重要性。因此，申请人未能证明其国家利益豁免资格。然而，由于审理主任基于Dhanasar第二项要件而非第一项要件拒绝了申请，我们根据Dhanasar第二项要件对申请人的资格提供进一步分析。

第二项要件将焦点从拟议事业转移到申请人。申请人提供了其过去成就的众多例子，以表明其处于推进拟议事业的有利地位。我们认可申请人的主张，即他已详细解释其职业生涯、其为牙科诊所融资和推进拟议事业的计划，并且他已确定其牙科诊所将设于何处。然而，申请人未提供基础或佐证细节以支持其商业计划中提供的收入预测。因此，这些数字似乎不过是猜测。记录未提供充分证据表明申请人已为其拟议事业采取具体步骤，我们也没有证据表明他拥有开始其拟议事业所需的适当医疗和商业执照。虽然我们认可他可能拥有伊利诺伊州的牙科卫生师执照，但这不足以认定他具备在美国作为牙医或正畸医生执业所需的教育和执照。此外，申请人未解释他将如何在担任牙科卫生师和开设自己诊所的同时开展广泛研究。此外，申请人未解释他将如何有足够时间协助企业、教授牙科学生以及作为医学科学家工作。

回到申请人的推荐信，我们注意到许多作者认可申请人的奖项、成就和出版物，但没有一位作者提供足够的细节来表明他处于有利地位，能够开展“广泛研究”、为美国企业和牙医提供咨询，或开设自己的牙科诊所。例如，_____表示申请人开发了一种独特的教学方法，但她的信并未讨论这一

方法的具体内容，也未解释此类方法如何使他处于有利地位以开展其拟议事业。同样，_____提到申请人改善了人们的生活和福祉，但她并未对这一概括性主张展开论述，以使其能够支持认定申请人处于有利地位以推进其拟议事业。_____经营着申请人已接受牙科卫生师工作的牙科诊所。__描述了申请人在其诊所的职责、他的资质以及申请人为其诊所取得的成就，但她并未表明他处于有利地位，能够开展其在拟议事业中描述的所有活动。未指明具体理由和支持细节的概括性结论性陈述证明价值甚微。参见1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。我们认定这些信件不支持认定申请人处于有利地位以推进其拟议事业。

尽管我们认可申请人的证据和论点，但他未能推翻审理主任的结论，即申请人未能在这一要件下确立资格。因此，我们认定记录不支持认定申请人处于有利地位以推进其拟议事业。

III. 结论

记录中的文件既未确立具体且一致的拟议事业，也未确立Dhanasar先例决定第一要件所要求的拟议事业的全国重要性。此外，记录未确立申请人处于有利地位以推进其事业。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。根据Dhanasar所述第三要件对其资格作进一步分析将无实际意义。

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有关Dhanasar第三要件下资格的其余论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决所不必需的问题作出认定 ”）；另参见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）。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一和第二要件，我们认定其未确立符合国家利益豁免的资格或 otherwise 应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。