DEC072023_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：28423359 日期：2023年12月7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）

申请人是一名牙医和企业家，寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力个人，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人不符合基础分类资格，也未证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。此事现由本办公室在上诉中审理。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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo'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资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类资格，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个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。高级学位是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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇专业水平的专长程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类标准的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。2 满足

1 专业人士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。该法第101(a)(32)条。

至少三项标准本身并不确立该分类资格。3 若申请人满足该要求，我们将随后进行最终实质审查，以决定整体证据是否显示其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇专业水平的专长程度。

一旦申请人证明其符合基础分类资格，申请人随后必须证明其符合对工作要求进行酌定豁免的资格，即符合“ 国家利益 ”。该法第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 可作为酌定事项2，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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

II. 分析

申请人是一名牙医和企业家，概述了他将通过其计划拥有和管理的名为~-------~（该公司）的牙科公司开展的七项“ 服务类别 ”。服务类别包括：诊断、种植牙、儿童牙科、普通牙科、牙修复、牙周病和口腔外科。他提供了两份商业计划，以说明其在公司的职责，包括监督公司的运营、商业和财务战略。在其商业计划的另一处，申请人解释他将成为公司的唯一所有者和牙医，并将拥有四个提供医疗保健的单位和一个移动单元，为农村和偏远地区提供医疗保健服务。我们注意到，在第二份商业计划中，申请人公司明确的目标之一将是“ 通过公司的移动牙科单元改善目前服务不足的农村人口获得口腔医疗保健的机会，该单元将服务社区……并为l!县的农村地区患者提供就医机会……公司将在……该国其他地区……运营……。 ”

A. EB-2分类

审理主任认定申请人（1）未证明其为高级学位专业人士，且（2）满足特殊能力监管标准中的至少三项。然而，审理主任未进行最终实质审查，以确定整体证据是否显示其为具有特殊能力的个人。在上诉中，申请人主张其是该法第203(b)(2)(B)(i)条意义上的高级学位专业人士和具有特殊能力的个人。

经重新审查，我们将保留对基础EB-2分类的审查，因为基于下述理由，申请人未证明其拟议事业在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出

2 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌定性质）。

行政机关无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未以其他方式履行其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

B. 实质价值与国家重要性

第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于外籍国民拟从事的具体事业。该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。申请人已确立拟议事业的实质价值，因为我们通常认为提供必要的医疗保健服务（如牙科服务）具有实质价值。

申请人主张，其拟议事业将通过“一家创新牙科诊所，[该诊所将雇用]……一辆牙科移动诊疗车……”为农村和偏远人群提供就医途径。他辩称，通过服务医疗服务不足人群，他将产生积极的全国性、乃至全球性影响。他表示，其诊所将设在佛罗里达州——美国人口第三多的州——该州“医疗服务不足人群状况为全国最糟，近600万人生活在牙医不足的社区”。他主张，因非创伤性牙科护理而前往医院急诊室就诊的比例很高，尤其是在14岁及以下人群中，已给该州造成财政负担。他声称，他将运营其移动诊疗车，每年为600名患者提供就医途径，这将因可预防的牙科问题为佛罗里达州节省31.64百万美元的住院费用，并且其公司的设立将产生更广泛的经济效应，从而对 national interest 产生积极影响，部分原因是佛罗里达州人口众多。

此外，他主张其拟议事业将带来重大经济效应并增进社会福利，且重大、更广泛的经济影响将源自其公司。他描述其事业将如何传播口腔健康意识和牙科素养，在7000万美国人牙科服务全国性短缺的背景下，这符合国家利益。他进一步主张，其事业将影响科学进步，因为他将采用创新实践，这些实践将成为其他诊所改进实践的典范，并且他计划投资最先进的技术来执行复杂程序，以支持行业进步，通过提供更高质量的治疗、侵入性更小的程序、更早的诊断以及更可负担和高效的护理来惠及患者。他还声称，其工作将为牙科实践提供新基准，并通过竞争性市场力量改善全国整体的牙科护理。申请人主张，除了使佛罗里达州免于急诊牙科服务外，其业务产生的经济效应将包括投资、创造就业和刺激经济。他主张，这些活动反过来将促进公司以外的经济增长。在其商业计划中，预计未来五年内，公司将创造116至143个间接就业岗位，他使用区域投入产出建模系统（RIMS II）确定了这一数字。3 他还主张其事业将广泛增进社会

3 公开来源信息显示，“RIMS II乘数由美国经济分析局开发，作为一种工具，帮助经济学家分析经济活动对区域经济的潜在影响。它们现在被投资者、规划者和民选官员用于客观评估单一区域内各种项目的潜在经济影响。”见 https://guides.library.upenn.edu/RIMSIIdata。

福利，因为由于其外科专长，他的术后护理成本更低且强度更小。他声称他计划运营一个口腔疾病预防项目，以减少患者的术后需求，并将接受牙科护理保险，以及提供患者付款计划，从而使更多人获得他的服务。最后，他声称更好的笑容将等同于其患者更好的就业选择，这将改善社会福利。

我们认可申请人上述论点，并赞赏其致力于运用牙科培训和创业动力，重点关注服务不足的社区。然而，仅有断言而无更多内容，不足以认定某项事业具有国家重要性。见，例如，Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)（“ 书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不具有任何证据权重 ”）。

申请人强调，该公司将在牙医和口腔健康从业者人才短缺之时提供牙科服务。尽管情况可能如此，但劳工证程序正是为解决劳动力短缺而存在。此处的问题是申请人是否已证明其拟从事的事业具有国家重要性。

为评估申请人关于其拟从事的事业将产生就业创造乘数效应的主张，他必须提供更具体的信息或证据，以了解任何积极的就业创造将如何归因于其未来工作。此外，申请人用于预测就业创造的RIMS II建模工具依赖于各种假设，这使其不足以作为支持其论点的依据。见，https://www.bea.gov/news/blog/2020-08-03/bea-updates-regional-economic-tool。无论如何，记录并未显示申请人事业对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。

申请人提供了一封来自某大学口腔病理实验室副教授兼主任的意见书。该信函认为，申请人的资质，包括其专业组织会员资格、资历、教育背景和工作经验，使其事业具有实质性价值和国家级重要性。然而，这些资质说明的是申请人是否处于有利地位以推进该事业，这与Dhanasar第二项要件相关。除讨论申请人的资质外，该意见还主张，申请人的事业将提供服务并增进其将服务的美国人的健康和福祉，并且在创业、健康和科学方面，其事业将符合国家利益。虽然我们认可创业对经济的重要性，但申请人工作的范围仅限于其患者，且该意见书未充分解释申请人对患者的服务将如何具有国家重要性或超越使能够获得其临床实践的人受益。该意见还指出，申请人使用新的、侵入性更小的技术将促进牙科领域的科学进步，并且其使用移动单元将改善可及性。再次，虽然我们认可更广泛地获得牙科护理是一个值得称赞的目标，改进的牙科技术也是如此，但该信函未包含确定这些目标将如何具有国家重要性而非仅仅是对其个别患者提供服务所需的具体程度。此外，不清楚作者所指的新型和侵入性更小的技术是什么，申请人是否实际上创造了这些技术，以及它们与牙医目前采用的标准护理有何不同。见 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（机构在移民福利裁决中无需采信结论性断言）；

另见 Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（专家意见证词不一定意在作为关于“ 事实 ”的证据）。同样，作者指出申请人将使用先进技术，但该断言不包含证据支持。同上。

除意见书外，申请人还提供了推荐信，这些信函说明他是一个勤奋、有动力且注重细节的人。这些信函表明申请人受到写信人的高度评价，并且如果其事业符合Dhanasar第一项要件的国家重要性标准，我们可能会将这些信函视为对Dhanasar第二项要件分析的支持，该分析侧重于他是否处于有利地位以推进该事业。总体而言，推荐信未充分涉及拟从事的事业或解释其为何具有国家重要性。

申请人提供了新闻文章和两份商业计划书，并引用了来源文章，这些文章讨论了牙科护理的重要性、牙科护理获取不平等的问题、牙科护理的高费用如何影响其获取，以及移民和移民企业家在解决美国这些问题中所作的贡献和发挥的重要作用。虽然我们认可牙科护理和可负担的获取途径很重要，移民和创业精神也很重要，但这些文章并未讨论申请人具体拟从事的事业，或他的事业将如何具有国家重要性或解决这些问题。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，而是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

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，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，我们同样认定记录未显示申请人的拟从事事业将足以超越其患者，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该行业。他也未记录证明其拟从事的特定工作提供有助于牙科进步的原创创新，或对其领域具有更广泛的影响。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，或为我国提供实质性积极经济影响。基于所有这些原因，申请人的拟从事工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录未充分证明其拟从事事业具有Dhanasar分析框架第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在第二项和第三项要件下资格的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不需要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本来就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

由于记录未证明申请人已满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。基于上述原因，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。