JUL082024_15B5203 · 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：31456136 日期：2024年7月8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，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求进行国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人有资格在行使自由裁量权时获得国家利益豁免。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。在上诉中，申请人主张其符合资格，并辩称审理主任在审查与其拟议事业的国家重要性相关的证据时使用了错误的证明标准。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其符合资格。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，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权豁免工作要求，因为该豁免“ 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，但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，美国公民及移民服务局（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：

1 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

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人系巴西公民和国民，目前居住在美国，提供了心理学学士学位（来自_____）和牙科医学学士学位（来自_____）的证据。申请人提供了Morningside评估与咨询机构的证据以及学业记录，证明其牙科学位等同于美国博士学位。申请人还提供了证据，证明其于2011年8月至2017年12月在一家牙科诊所工作。她未提供2017年至今的工作经历证据。

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。因此，唯一需要解决的问题是申请人是否证明豁免工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。在否决申请时，审理主任逐一分析了Dhanasar分析框架的全部三项要件，并认定申请人未证明其满足三项要件中的任何一项。

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应以其他方式获得国家利益豁免。基于下述理由，本办公室同意审理主任的结论，即申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一要件下的国家重要性。

A. 拟议事业

申请人请求豁免工作要求和劳工证要求，理由是她拟议“为人们的牙齿健康做出贡献”。在提交给审理主任的个人陈述中，申请人表示，在完成移民程序并获得工作许可后，她将继续学习英语，同时寻求通过“高级普通牙科教育项目”或“全科住院医师项目”使其巴西文凭在美国获得认证。她进一步陈述：

在能够从事该职业后，我打算发展在巴西获得的经验，即预防性工作；无论是在诊室、通过宣传传授知识，还是在公司的私人领域。我还设想未来有可能开展社区工作，目的是

（在一份未公布的决定中）认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

传播关于口腔卫生形式的基本知识，以避免牙齿问题及由此产生的费用。

申请人进一步陈述：

作为一名优秀的牙科专业人士，我将通过改善美国公民的口腔保健来提高该国的牙科水平，并将带动该领域产品的消费。凭借临床经验和实验室知识，通过生产所有正畸辅助和保持装置，我相信我能够满足美国公民对牙科护理的大量需求。如果有机会，我愿意为政府工作提供口腔保健服务，或者通过某个教育机构教授我多年来所学到的知识。

申请人还表示，她创立了I_____，作为一家出口公司，“ 目标是将来自美国的多种产品商业化到巴西和世界其他国家。 ”她未详细说明拟出口的具体产品或其出口业务的经济影响。

审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但缺乏证据证明其将产生达到Dhanasar框架所定义的国家重要性水平的经济、文化、科学或教育影响，并签发了补证通知（RFE），要求提供与拟议事业国家重要性相关的额外文件。

针对补件通知（RFE），申请人提交了其律师的书面论证意见、一份商业计划书、简历、关于牙科的其他行业报告、关于牙科的新闻文章以及支持信。在针对补件通知提交的商业计划书中，申请人提议以_____的名义开设三家牙科诊所。这些诊所将开设在亚利桑那州、密西西比州和佛罗里达州三个不同的经济萧条地区。该商业计划书设想在五年内创造56个就业岗位并实现28.9百万美元的收入。申请人将是该公司股份的唯一所有人，并需要在头五年内从个人储蓄中投入1.3百万美元的初始投资。

商业计划书将申请人确定为“ 所有者-首席企业家-首席执行官 ”，并描述了其职责：

在董事会或类似管理机构制定的指导方针范围内，确定和制定政策并提供_____的总体方向。与下属企业家和员工经理一起在最高管理层级规划、指导或协调运营活动。审查财务报表、销售或活动报告或其他绩效数据，以衡量生产力或目标达成情况，或确定需要降低成本或改进计划的领域。指导和协调与产品生产、定价、销售或分销相关的业务或部门活动。指导与制造产品或提供服务直接相关的行政活动。准备员工工作

时间表并分配具体职责。监督供应商，确保其在预算限制内高效有效地提供所需商品或服务。

审理主任认定，申请人未提供充分证据证明其作为牙科临床医生拟议工作的国家重要性、其处于有利地位能够推进该事业，或权衡之下豁免EB-2分类的工作要求和劳工证要求最符合美国利益。

B. 实质价值与国家重要性

第一要件，即实质价值与国家重要性，侧重于个人提议从事的具体事业。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，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。同上，第889页。

在上诉中，申请人主张审理主任适用了错误的证明标准，并且她已通过优势证据标准满足了国家利益豁免的要求。具体而言，申请人声称审理主任未适当考虑申请人的简历、商业计划、其在该领域工作的证据、推荐信，或涉及美国牙科领域专业人员短缺的行业报告和文章。就申请人主张审理主任未适用正确证明标准而言，我们对为支持申请而提供的证据进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. at 537 n.2。然而，证明所请求福利资格的责任 firmly 由申请人承担。该法第291条，8 U.S.C. § 1361，Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

如前所述，申请人最初声称她打算在牙科诊所、与政府合作，或交替与教育机构合作，以促进美国牙科健康意识。然而，在回应审理主任的补证通知（RFE）时，申请人声称她打算在多个州开设并经营三家牙科诊所，并担任所有者和首席执行官。申请人必须证明所有移民福利资格要求自提交申请时起并持续至审理期间均已满足。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。此外，申请不能在申请人根据新的事实组合变得符合资格后的未来日期获得批准。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1988)。该决定进一步规定，引用 Matter of Bardouille, 18 I&N Dec. 114 (BIA 1981)，USCIS不能“ 考虑仅在申请提交之后才产生的事实。 ”Id. at 176。因此，我们不会考虑申请人实质性改变的拟议事业——作为多家牙科诊所的所有者和首席执行官经营——而是将评估申请人是否已履行其举证责任，证明其最初拟议的作为牙科临床医生工作的事业达到国家重要性水平。

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。申请人强调牙科职业、口腔健康以及保险中的牙科覆盖对促进国家整体健康的重要性。她提供了大量包含牙科行业分析的文　　章，以支持其关于牙科行业具有国家重要性的主张。然而，

申请人必须证明其在牙科诊所提供特定服务的具体拟议事业具有国家重要性，而不是牙医和牙科行业在美国的重要性。在 Dhanasar 中，我们指出“ 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，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”Id. 我们还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。

申请人未提供具体信息和证据以佐证其主张，即继续在诊所担任牙医或教授未来医学专业人员的预期影响达到国家重要性水平。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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，记录未通过支持性文件显示申请人的特定牙科服务如何足以超越其预期诊所或患者，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响行业或美国经济。

此外，申请人未证明其最初拟议事业具有显著潜力雇用美国工人或以其他方式为美国提供重大积极经济影响。为支持申请人最初拟议事业而提交的证据不包括财务分析、人员配置预测或其他经济影响证据。缺乏关于其未来工作可归因的预期经济影响或创造就业的证据，记录未显示其牙科职位对美国区域或国家经济的影响将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

最后，申请人强调其利用心理学学位和经验开发新方法使牙科患者在检查期间放松的能力。这些主张得到申请人向审理主任提供的支持信的支持。申请人在其领域的经验和能力涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人。 ”Id. at 890。此处的问题是，她拟从事的具体事业是否根据 Dhanasar 第一项要件具有国家重要性。

由于申请人未证明其拟议事业具有国家重要性，她根据 Dhanasar 分析框架不符合国家利益豁免资格。我们保留关于记录证据是否满足 Dhanasar 第二和第三项要件的意见。见 INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果不需要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代问题）。

命令：上诉被驳回。

6