JUL252023_02B5203 · 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：25733801 日期：WLY 25, 2023

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）

申请人是一名牙科或口腔健康领域的医疗专业人员，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民类别所附带的职位邀请要求进行国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益的情况下，可以授予此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（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）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明对所需职位邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请必须首先证明符合 underlying EB-2 签证类别的资格，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个人。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对职位邀请要求的豁免符合国家利益。

虽然法规和相關条例均未界定“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中为审理国家利益豁免申请设定了框架。Dhanasar 指出，USCIS 可以作为自由裁量事项，对归类于 EB-2 类别的申请人授予对职位邀请、并因此对劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明

（1）非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性，（2）非公民处于有利地位以推进拟从事的事业，以及（3）权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家级重要性，聚焦于非公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。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向非公民。为确定非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于个人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录。未来活动的模型或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS 可评估的因素包括：鉴于非公民资格的性质或拟从事的事业，非公民获得职位邀请或申请获得劳工证是否不切实际；即使假设有其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公民贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定，申请人具有实质价值的拟从事事业未达到 Dhanasar 第一项要件所要求的国家级重要性水平。在上诉中，申请人主张审理主任未依优势证据标准评估所有提交的证据，而是施加了“ 超出法规规定的新颖实质性和证据性要求 ”。申请人在上诉中称，其在记录中于上诉前和上诉时提交的证据表明，申请人符合 Dhanasar 框架下的全部三项要件，并值得在符合国家利益的情况下自由裁量豁免职位邀请并因此豁免劳工证。但我们同意审理主任的结论，即申请人未能充分证明其拟从事事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家级重要性。

A. 申请人的正当程序主张

在上诉中，申请人主张审理主任对其申请的拒绝“ 剥夺了[其]正当程序权利和公平待遇 ”，因为其未获得“ 提交额外证据并弥补审理官员提出的任何问题的机会 ”。

申请人未指出任何剥夺其通知和听证机会的具体程序违规行为。审理主任于2022年4月18日向申请人发出了拒绝意向通知（NOID）。该NOID向申请人发出通知，并具体说明了申请人初始申请中的缺陷和关切。它还向申请人提供了一份非穷尽性的文件和材料清单，申请人可提交这些文件和材料以弥补申请的缺陷，并提供了向USCIS提交的机会。因此，USCIS在审理此申请时似乎遵循了适用的法规和程序。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(8)。

而且我们无权受理对USCIS合法行为的宪法正当程序挑战。参见 Matter of Salazar-Regino, 23 I&N Dec. 223, 231 (BIA 2002)。但即使我们拥有该权力，当事人也必须证明存在“ 实质性损害 ”才能在正当程序挑战中胜诉。见 De Zavala v. Ashcroft, 385 F.3d 879, 883 (5th Cir. 2004)。申请人未证明任何导致“ 实质性损害 ”的法规或程序违规行为。

B. 实质价值和国家级重要性

为满足 Dhanasar 分析框架的第一项要件，申请人必须证明其拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性。该要件聚焦于个人拟从事的具体事业。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。

在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。为支持其能够满足 Dhanasar 分析框架第一项要件的主张，申请人提供了来自主要媒体、专业和行业出版物的文章，这些文章涉及美国缺乏负担得起的牙科护理和牙科保险、全国和地区牙科卫生专业的劳动力短缺、不同人口群体在牙科护理可获得性方面的不平等，以及可能与缺乏充分牙科护理相关的严重健康后果。此处的记录支持审理主任的认定，即申请人的拟从事事业——旨在通过解决美国牙科护理获取方面的差距和促进一般口腔卫生来发展美国牙科领域——具有实质价值。

但是，在评估国家级重要性时，我们将焦点从申请人将工作的领域或行业的重要性转向“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，“ 我们寻找拟从事事业的更广泛影响 ”，并且“ [一]项事业可能具有国家级重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家级重要性。 ”同上，第890页。

在初始申请的第6部分，申请人将其事业描述为一名“ 牙科领域的医疗专业人员 ”，将“ 从事涉及理解人类疾病和改善人类健康的研究 ”。但申请人的“ 职业计划和

陈述 ” 并未表明他们有意从事任何牙科研究。申请人在初始申请中将其拟议事业表述为牙科领域的医疗保健专业人员（医疗保健高管或医疗保健管理）。在对审理主任NOID的回应中，他们进一步阐述称，他们将首先在密西西比州一个地点 “ 设立一家牙科诊所服务公司 ”，以 “ 在COVID-19大流行危机之后支持枢纽区和经济萧条地区 ”，并在此后每年扩展至密西西比州和亚利桑那州的其他地点。

申请人提交的证据不足以依优势证据标准反映其拟议事业达到国家重要性水平。记录中包含牙科专业人员匮乏的文件材料。这种短缺导致了许多 “ 牙科荒漠 ” 的存在，即美国卫生与公众服务部（HHS）指定的牙科卫生专业人员短缺地区。首先，尽管申请人提供了若干可容纳牙科诊所的商业办公空间房源，但记录中并无证据表明其中任何一处或全部房源位于短缺地区或因人群高失业率而被指定为目标地区。证据确实反映，这些房源所描述的房产位于小企业管理局指定为HUBZone的地区。HUBZone计划的目标是促进未充分利用商业区的商业增长，目标是将3%的联邦合同资金授予获得HUBZone认证的公司。加入HUBZone计划使企业有资格竞争 “ 预留 ” 类别中的某些联邦合同。参与该计划有若干必备资格，但就我们的分析而言，最具决定性的要求是，寻求参与HUBZone计划的企业必须至少51%由美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落拥有。虽然尚不清楚且记录未提及牙科诊所是否存在任何 “ 预留 ” 类别的联邦计划，但记录非常清楚，申请人将完全拥有和控制拟议事业，且申请人不是美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落。因此，申请人所考虑房产位于HUBZone计划地理范围内这一事实，与申请人的事业是否达到国家重要性水平这一问题完全无关。

而且，从记录中的证据来看，不清楚牙科领域单个医疗保健专业人员的工作，无论该拟议事业成功与否，是否会在其直接影响范围之外对该领域产生重大影响。记录中的证据并未突出显示一名专业人员的工作如何能够产生更广泛的影响，以解决促使HHS指定服务牙科护理机会有限人群的个别地理区域的牙科专业人员匮乏问题。而如果事实上这些短缺可以通过增加像申请人这样有能力、愿意、合格且可用的国际工作者来解决，那么通过美国劳工部（DOL）的劳工证程序会得到更好的解决。劳工证程序允许美国雇主测试劳动力市场，以记录美国雇主职位缺乏有能力、可用、合格且愿意的美国工作者。

记录中亦无充分证据支持申请人预期其拟议事业实现的积极经济效应。申请人将其在多个地点尚未建成的诊所或多家诊所的潜在积极效应植根于其创造就业和产生税收的潜力

但记录中缺乏充分文件支持申请人的预测，即他们将向未来潜在员工支付约8,030,000美元工资。记录同样未提及申请人所指出的其他潜在积极经济效应，例如纳税，这妨碍了评估申请人所表明的税收利益是否达到国家重要性水平。

申请人还在记录中表示，其招聘和培训计划将导致牙科领域的知识传播。这种牙科知识传播类似于教学活动。在Dhanasar案中，我们考虑了申请人的教学活动并得出结论，教学活动不达到国家重要性水平，因为它们对事业领域的影响并不比对接授教学群体的直接影响或影响更广泛。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 893。记录未充分支持申请人通过其招聘和培训计划进行的牙科知识传播将对美国的牙科实践产生影响。记录中没有可认知的或详细的计划，以触及比其据称未来将招聘和培训的个人更广泛的受众。

申请人主张符合行使自由裁量权以国家利益为由豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）资格的明显主旨，来自申请人关于其职业重要性、其在本国作为牙医的过往职业以及其对领域奉献的主张。但这些属性，尽管对事业成功可能至关重要，却与拟议事业是否提升至国家重要性地位的问题无关。在评估Dhanasar分析框架的第一要件时，我们关注的不是个体申请人；我们关注的是申请人的拟议事业。因此，事业的成功，或可能使事业更成功的属性，不如确定拟议事业本身（剥离申请人后）是否具有属性能够突出其更广泛影响的预期积极效应或达到国家重要性水平的积极经济效应那样重要。

B. 其他关注领域。

由于申请人未证明其拟议事业的国家重要性，仅此问题即要求驳回其上诉。然而，我们对记录的审查发现了其他问题，若本事项未来有进一步程序，应予审查和处理。

申请人最初提议继续其作为牙科或口腔健康领域医疗保健专业人员在美国牙科诊所工作的职业。但最初形成的记录包含证据和文件，表明申请人的拟议事业实质上是一次求职。而NIW的目的不是为申请人的美国求职提供便利。

如上所述，审理主任的NOID征求了额外证据并澄清申请人的拟议事业，以确定其是否具有实质价值和国家重要性。在回应NOID时，或许已承认其初始事业无法支持Dhanasar框架下的国家利益豁免，申请人提交了一份“确定性陈述”、一份修订简历和一份新的商业计划，概述了申请人开设自己牙科诊所网络的计划。

申请人必须在提交申请时确立其寻求利益的资格。见Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人不得对申请进行重大变更以使有缺陷的申请符合USCIS要求。见Matter of Izummi，22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc Comm'r 1998)。为回应RFE而提交的构成实质性不同事业的修订会引入模糊性，妨碍对拟议事业的实质价值或国家重要性的分析。因此，申请人的大量修订引发了关于申请人拟议事业真实性质的严重问题。另见Matter of Ho，19 I&N Dec. 582 at 591（“对申请人证明任何方面的怀疑可能导致重新评估支持签证申请的其余证据的可靠性和充分性”）。

并且我们注意到，申请人显然不符合作为持有高级学位的专业人士类别资格，这对任何未来提交的申请可能产生的影响。具体而言，申请人的教育评估显示，其并未获得单一来源等同于美国学士学位或更高学位，因为其同等学历是在将其教育与工作经验相结合后确定的。该法规确实提供了另一条途径，用以证明作为高级学位专业人士的类别资格，即申请人证明其已获得单一来源等同于美国学士学位，随后具备五年逐步负责的工作经验。尽管申请人已在案卷中提交了五年工作经验的证据，但案卷中没有证据表明申请人已获得单一来源等同于美国学士学位或更高学位。并且案卷中缺乏足够证据以评估申请人作为特殊能力人士的EB-2类别资格。申请人应准备在任何未来程序中回应其EB-2类别资格问题，该等程序要求申请人证明其作为高级学位专业人士或特殊能力人士的资格。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项必要条件，我们认定其不值得行使有利裁量权以豁免工作邀请要求，并因此豁免劳工证。并且，我们保留以下问题不作裁定：申请人是否证明了EB-2类别资格，以及是否在Dhanasar分析框架其余必要条件项下证明了裁量性国家利益豁免的资格。参见INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决对结果并非必要的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。因此，我们驳回申请人的上诉。

裁定：上诉被驳回。