JUL262022_03B5203 · 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：21599698 日期：2022年7月26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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名医疗管理人员，寻求第二优先移民分类，即作为高等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，并寻求豁免附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求。见《移民与国籍法》（本法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立 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兼具实质价值和国家重要性；(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，豁免工作邀请要求及由此豁免劳工证要求将有利于美国。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和国家重要性。然而，审理主任否决了申请，结论是证据未能证明申请人处于有利地位以推进拟从事的事业，也未能证明豁免工作邀请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资格。

本案现因上诉而由本办公室审理。申请人重申其资格，主张审理主任未对否决提供充分的解释和理由。在本程序中，申请人负有确立所请求福利资格的举证责任。本法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 法律框架

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合基础 EB-2 签证分类资格，即作为高等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，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

本法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士成员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，即属于持有高等学位的专业人士成员或其同等学历者，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 豁免工作邀请 -

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

本法第 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：

高等学位指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域逐步晋升的经验，应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水平。

专业指本法第 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入门最低要求的职业。

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，尽管本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，如申请人证明以下内容，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和国家重要性；(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，豁免工作邀请要求及由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。

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士成员资格。1 尚待确定的剩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. 实质价值和国家重要性

申请人在其 I-140 表格上表示，她打算“ 在指导方针范围内确定和制定政策，并为公司或私营和公共部门组织提供总体方向。 ”尽管她提供了其资历摘要，但其初始申请中关于拟从事事业的其他信息很少。审理主任发出了证据请求（RFE），将其拟从事事业概括为打算“ 在牙科领域担任医疗管理人员/牙科外科医生 ”。

此外，RFE 告知申请人，除其他缺陷外，证据未能证明申请人处于有利地位以推进其拟从事的事业。审理主任未要求提供任何关于拟从事事业实质价值或国家重要性的证据，也未在 RFE 中明确说明申请人已满足 Dhanasar 框架的这一要素。在 RFE 回复中，申请人提供了关于其拟从事事业的额外信息。为确立 Dhanasar 框架下的资格，她提交了证据，包括但不限于专业计划和陈述、推荐信，以及关于牙科重要性及美国牙科护理不平等问题的文章。

关于其拟从事的事业，申请人表示其计划是在牙科健康领域继续其作为业务管理人员的职业生涯。利用其管理经验，她打算

1 证据支持认定申请人拥有会计学学士学位的外国同等学历，以及随后获得的外国牙科外科医生学位。虽然证据未能证明她有资格在美国从事牙科执业，但确实证明她符合作为高等学位专业人士的基础 EB-2 分类资格。

协助开设一家综合诊所，采用她声称在巴西拥有的诊所的商业结构。她解释说，她的商业结构包括在单一管理职能下提供完整的医疗服务，并且她将提供高度专业化但负担得起的护理服务。她进一步表示，该结构包括以患者为导向的商业文化，并采取节约成本的举措以降低临床成本。从一家采用她实验性商业模式的试点诊所开始，她将推动在全国范围内开设类似企业。因此，她“将促进美国基本牙科和医疗保健的可及性”。此外，她表示，“通过推广她的专业计划，在投资者和医疗保健公司的帮助下，[她]将改善和提升医疗保健行业。”在她的专业计划和陈述中，她解释说，她将以现代化的管理方法发展牙科诊所，以促进可及和全面的牙科及医疗服务。最后，她计划在美国继续深造，参加高级站立项目的国家牙科委员会考试，并专攻医疗保健管理。她解释说，通过进一步深造自己在牙科行业管理方面的教育和知识，她将更有能力管理她计划建立的综合医疗诊所。

在审查了申请人的RFE回复后，审理主任得出结论，证据已证明拟议事业具有实质性价值和国家重要性，但不足以证明申请人处于有利地位以推进其事业。因此，审理主任认定，证据不支持关于豁免工作邀请和劳工证要求将有利于美国的裁定。在上诉中，申请人主张审理主任未能根据Dhanasar对其不符合资格提供分析，而是提供了结论性陈述。为支持其主张，她提交了一封来自其一位牙科客户的信件，该客户对申请人护理质量表示满意，并且她还重新提交了一封此前提供的推荐信。

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。在我们对记录的重新审查中，我们得出结论，申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。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，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。”同上。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。举例来说，“[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。”同上，第890页。

申请人主张，其拟议事业将对美国经济产生积极影响并改善美国经济，雇用美国人，并促进美国牙科和医疗保健的可及性和质量。具体而言，申请人声称，其拟议事业“推动医疗保健行业的改善，使更多人能够获得此类相关服务”，并且她在美国的工作“将转化为对社区的益处，进而促进社会进步和国民经济。”为支持其主张，她指出，研究表明美国低收入人群的牙科保险覆盖存在令人担忧的缺乏，导致全国范围内的健康差距。她表示，她的工作具有实质性和有益的社会影响，并且其拟议事业的连锁效应将对健康

行业和经济产生积极影响。她期望其拟议事业将优先考虑牙科护理服务，促进创业和经济改善，并缓解令人不安的全国性医疗保健模式。

申请人提交了大量推荐信以支持其国家利益豁免资格。我们承认，这些信件的作者赞扬申请人的个人和专业成就及资格。然而，大多数作者未讨论申请人的拟议事业，也未有意义地证明其将如何具有国家重要性。例如，描述了申请人用于减少根管治疗所需次数并促进昂贵牙科修复体成功粘附的一项重要治疗技术。然而，他未解释该技术如何影响拟议事业或美国如何从中受益。他同样未提供任何细节或解释来支持其关于申请人是首批使用某一特定技术者之一的说法。尽管他表示申请人使用了一种创新程序，但他并未暗示该程序由申请人开发。此外，他并未声称该创新技术与美国已提供的技术不同或优于后者。另外，尽管他声称申请人的技能独特且非凡，且其做法在专攻固定牙科修复体的牙医中广为人知，但他未提供任何具体例子或佐证证据来支持此类断言。

声称申请人在牙科护理方面具有专业知识和技能，但他未解释这如何以与国家重要性相称的水平影响美国。举例来说，他声称申请人是巴西首位在使用激光技术的第一年内成功完成超过一千次牙齿美白治疗的女性，但他并未暗示此类活动是拟议事业的一部分或它将具有国家重要性。虽然写道申请人的“ 独特技能和丰富经验实质上促进了其业务的成功 ”，并将“ 实质上促进医疗保健业务的流动和美国经济增长的扩展 ”，但他未提供足够细节或解释说明这将如何发生。

一家巴西保险公司的总裁，声称在“ [他的]自己的工作中 ”引用了一些申请人的方法，但他未解释他指的是什么工作或引用了什么方法。他也未暗示申请人的方法将在国家重要层面上使美国受益。

所提供的证据并未表明申请人创造了新的商业和牙科技术，或以其他方式在国家重要层面上影响了医疗保健或商业领域。即使她做到了，这也不能解释美国将如何从她的工作中受益达到国家重要性的水平。未指明该领域具体影响的泛泛结论性陈述几乎没有证明价值。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）。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。同上。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）。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，讨论牙科护理的重要性、获取牙科护理的不平等、其费用，以及移民和移民企业家如何使美国受益。虽然我们承认牙科和牙科护理很重要，移民和创业精神也很重要，但没有一篇文章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“外国人提议从事的具体事业”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

我们得出结论，记录中未包含关于她的医疗诊所将如何能够提供高质量且负担得起的护理的充分解释。她的计划未包括她将采用哪些具体节约成本措施，或她的商业实践如何独特或优于美国现有的实践。尽管她可能在另一个国家拥有商业管理和牙科护理方面的经验，但她未证明她将如何在美国管理其诊所，而美国的医疗保健体系运作方式截然不同。即使证据证明了她的牙科和商业实践将如何为低收入人群提供负担得起的高质量护理，这也不能解释她的拟议事业将如何以国家重要性的规模运作。

同样，尽管任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但申请人并未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程度。例如，申请人并未提出或提供任何依据以得出结论认为其拟议事业的“涟漪效应”将影响美国的国内生产总值或税收收入，也未估计她将创造多少以及哪些就业岗位。在缺乏关于其未来工作可归因于的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录不能表明申请人拟议事业给美国区域或全国经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“重大积极经济效应”的程度。见同上，第890页。

申请人确实暗示她的牙科程序和技术在美国无法获得，或者她的护理质量优于美国已有的护理质量。即使她证明了这一点，也不能确立她的程序和技术将如何为个体牙医和医生或广大公众所获得。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程度，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，我们认定，虽然个体患者可能从她诊所的医疗护理中受益，但她未充分解释这种个体利益如何上升到国家重要性的程度或如何更广泛地影响该领域。此外，记录未反映申请人的实践、模式、方法或途径影响了整个牙科或医疗管理领域，以致可以得出结论认为其拟议事业将具有国家重要性。最后，虽然申请人在美国继续深造的计划是一个有价值的目标，但尚不清楚这一深造的益处如何对美国具有国家重要性。

尽管申请人主张其拟议事业具有国家重要性，但她提供的佐证证据或解释甚少，不足以支持其主张。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369,

376 (AAO 2010)。因此，我们认定申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

如上述分析所述，申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。然而，由于审理主任是基于Dhanasar第二项要件而非第一项要件驳回申请，我们对申请人根据Dhanasar第二项要件的资格提供补充分析。

第二项要件将焦点从拟议事业转移到申请人本人。申请人提供了其过往成就的众多例子，以表明她处于有利地位以推进其拟议事业。她解释说，她利用其业务和医疗程序为其在巴西拥有的诊所谋利。然而，如前所述，记录未包含关于这些程序是什么或它们与美国已使用的程序有何不同的详细解释。总体而言，我们读到申请人拥有“ 实验性模型 ”、“ 现代主义管理方法 ”、“ 独特商业实践 ”、“ 对牙科领域具有实质重要性的基本重要技术 ”、“ 经过计算的商业管理方法 ”、“ 独特的商业和财务方法 ”，并且她获得了“ 创新牙科方法 ”。然而，申请人未解释这些主张，也未提供充分的佐证细节予以支持。记录也不支持这样的认定：即使她在巴西自己的诊所内提供了此类益处，此类方法也适用于美国。例如，她以电子病历的使用作为其“ 现代管理工具 ”的例子。然而，申请人似乎未认识到这在美国已是一种普遍做法，在某些情况下甚至是强制性的。

回到申请人的推荐信，我们注意到I I声称申请人拥有创新的商业方法，为其公司带来了收入和利润率的增长。然而，他未解释她的创新商业方法是什么，或该方法在拟议事业中如何运作。如上所述，I I声称申请人是巴西第一位在使用激光技术的第一年内完成超过一千次成功牙齿美白治疗的女性。即使属实，记录中没有任何内容表明作为其拟议事业的一部分，申请人会将这一成就复制到医学上必要的牙科程序中。

我们认可 认为“ 她在自己业务中开发的创新、独特和领先的方法可以在美国复制 ”。然而，他未解释申请人的方法是什么，或她将如何在开展其拟议事业中复制该方法。I !表示申请人拥有独特的技能和丰富的经验，将有助于改善医疗保健业务和经济，但该信函未提供任何具体例子说明这如何因申请人在美国的拟议事业而发生。

同样，_____表示申请人的工作被称为管理和运营医疗和牙科诊所的原创和新颖方法，且此类方法显著改善了护理。与其他作者一样，他未提供充分的佐证细节说明该方法是什么、她的管理为何新颖或原创，或这如何使她处于有利地位以推进

她在美国的拟议事业。此外，尽管他声称在他工作的诊所引用了一些她的方法，但他未提供关于发生该情况的具体情况的任何细节。

申请人表示她将利用投资者，但她未指明任何对其拟议事业感兴趣的投资者，也未提供替代解释说明她将如何为其试点诊所提供资金，更不用说扩展其业务。她未指明试点诊所将设在何处、她将如何招聘和雇用美国工人、她将为哪些岗位招聘、或她将如何支付员工薪酬。我们不知道她将采用哪些技术和程序使低收入人群能够获得优质护理。举例来说，如果申请人在其诊所接受保险，她未解释这将如何影响无保险人群。或者，如果她计划不接受保险，她未解释她将如何有能力补贴那些无力支付者的服务。此外，由于她未说明其诊所将设在何处，尚不清楚低收入人群将如何实际接触到该诊所。记录几乎未表明申请人已为其拟议事业采取任何具体步骤，我们也没有证据表明她拥有开始其拟议事业所需的适当医疗和商业执照。

虽然我们认可申请人的证据和论点，但她未能推翻审理主任的结论，即申请人未能确立该要件下的资格。因此，我们认定记录不支持申请人处于有利地位以推进其拟议事业的认定。

III. 结论

记录中的文件未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。此外，记录未能确立申请人处于有利地位以推进其事业。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。对她在Dhanasar所述第三项要件下的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关于Dhanasar第三项要件下资格的其余论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出决定对其所达结果并非必要的问题作出认定 ”）；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项和第二项要件，我们认定她未能确立其符合国家利益豁免的资格或在其他方面应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。