JUN182024_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：31201350 日期：2024年6月18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）

申请人是一名正畸医生/企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。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，认定申请人未能证明其有资格获得所请求的分类，也未能证明豁免该分类的工作邀请要求（从而豁免劳工证）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 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，因为申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因此他未满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要求。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。由于这一已认定的否决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Dhanasar其余要件的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出裁决所不需要的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

一、法律

为证明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。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。美国学士学位或外国同等学位

加上五年专业领域内逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦确立EB-2签证分类的资格，他们还必须证明其值得“符合国家利益”的工作邀请要求的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“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时的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及
- 综合权衡，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人是持有高级学位的专业人士。2 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。

申请人称其拥有超过17年的牙医经验，其中超过10年拥有并经营自己的诊所。他称其拟从事的事业是开设自己的牙科诊所，“在美国作为正畸医生（特别侧重于修复牙科领域）工作”。他称其诊所将“主要服务于因牙医严重短缺……或因社会经济背景而获得牙科医疗保健机会有限的美国社区”。

在初始提交时，申请人提交了其教育和经验的证据、描述其拟从事事业并主张国家利益豁免资格的专业计划和陈述、推荐和支持信函以及专家意见书。他还提交了讨论美国牙科保健状况、创业的好处以及移民企业家在美国经济中重要作用的行业报告和文章。

在初步审查后，审理主任发出了补充证据请求（RFE），给予申请人提交额外证据以尝试证明其国家利益豁免资格的机会。申请人对RFE的回复包括其拟从事事业的商业计划、资金证据、意向书、额外的推荐和支持信函以及额外的文章和行业报告。

1 另参见 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（以及第三巡回法院在一份未公布裁决中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

2 记录显示，申请人持有2006年授予的牙科第一专业学位的外国同等学位。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)。

申请人的商业计划书指出，其诊所将设立于马萨诸塞州，之后将扩展，以“通过与其它牙医合作，在全美国提供牙科服务”。申请人将担任管理主任兼牙医，提供多学科牙科诊疗。该计划预计，公司将在其头五年内雇用11名员工。该计划预测，公司到第五年时销售额将超过1.5百万美元，工资支出为978,421美元，税费支出为44,773美元。

在审查申请人的RFE回复后，审理主任认定申请人提交了足够证据证明拟从事的事业具有实质价值。然而，她认定申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性、他处于有利地位能够推进拟从事的事业，或综合权衡豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。审理主任指出，记录未证明申请人的拟从事事业将产生与国家重要性相符的区域或国家影响，也未证明申请人的工作将在牙科领域产生更广泛的影响。在分析申请人是否处于有利地位推进其拟从事事业时，审理主任特别指出，申请人声称的全职经验在年份上存在重叠，包括他声称同一时期在巴西和美国多个地点获得的经验。此外，审理主任认定申请人未证明国家利益因素，例如劳工证不切实际、其预期贡献对美国的益处、对其贡献的紧迫国家利益、潜在创造就业，或其自雇不会对美国工人产生不利影响。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张审理主任未适当考虑记录中的证据，并施加了新颖的证明标准。申请人还主张他“被剥夺了正当程序权利和公平对待”。在其上诉书面论证意见中，申请人引用了记录中已有的证据，并称该证据以优势证据证明他值得获得国家利益豁免。

A. 实质价值和国家重要性

第一项要件，实质价值和国家重要性，侧重于个人拟从事的具体事业。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。如上所述，审理主任认定申请人的拟从事事业具有实质价值，我们同意。

在确定拟从事事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们侧重于“外籍国民拟从事的具体事业”。参见同上。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重要性，例如，因为它在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的积极经济影响，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

尽管申请人提交了描述创业对经济增长重要性的文章和行业报告，但其中许多报告并非专门针对牙科领域。3《纽约客》2018年6月一篇题为“ 为什么美国需要更多移民 ”的文章讨论了移民进入劳动力市场以替代通过退休退出劳动力市场的老龄一代所带来的好处。然而，该报告已有六年之久，且分析的是美国劳动力的总体情况。它未提供任何关于申请人在牙科领域具体拟议事业的信息。所讨论的信息也并非专门针对马萨诸塞州，即申请人拟议企业的所在地。

其他报告讨论了美国牙医短缺和牙科护理可及性问题，但并非专门针对申请人的拟议事业或其企业所在地。如上所述，在确定国家重要性时，我们审查的是申请人具体的拟议事业，而非关注该个人将从事的行业或职业的重要性。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889；另见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(l), https://www.uscis.gov/policy-manual（“ 在确定国家重要性时，审理人员的分析应侧重于受益人将要做什么，而非具体的职业分类。 ”）。此外，劳工部通过劳工证程序直接处理美国工人短缺问题。申请人的大部分证据涉及创业的一般重要性或牙医短缺，而非其具体的拟议事业。即使综合考虑这些文章、报告和统计数据及全部情况，我们仍认定它们不支持认定其具体拟议事业具有国家重要性。

申请人还提交了其2023年4月的商业计划书，以支持其拟议事业的国家重要性。如前所述，为确立国家重要性，申请人必须证明拟议事业的影响。尽管申请人称其在牙科领域的经验，包括在服务不足社区的经验，将有助于美国经济，但他未以充分的独立、客观证据支持这些主张。商业计划书中所述申请人公司收入和创造就业的预测在记录中同样缺乏支持。证据未表明申请人的技能有别于或优于美国已有和正在使用的技能。证据也未表明利用申请人的经验将超出使其自身公司和客户受益的范围，或在牙科领域产生更广泛的影响。记录未确立其拟议事业将对整个领域产生影响。
申请人还提交了牙科科学系 I I博士撰写的专家意见，以及现任和前任雇主称赞申请人教育背景、经验、过往成就、个人品质及其取得成果的推荐信。然而，这些品质涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，即该个人处于推进其拟议事业的有利地位，这“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Id. at 890。此处的问题是申请人的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

3 尽管我们仅讨论了这些文章和报告中的样本，但我们已审查并考虑了每一份。

我们认可专家意见包含对申请人拟议事业国家重要性的分析。在其分析中，I 博士简要讨论了巴西牙科护理的历史，并得出结论：“ 在美国运营或计划在巴西运营的美国牙科临床机构将受益于像[申请人]这样的牙科外科医生的专业知识和技能。 ”然而，她未详细说明申请人的具体拟议事业将如何对美国产生预期影响，包括对牙科的国家或全球影响、雇用美国工人的潜力或积极的经济效应。

此外，我们注意到申请人在其个人陈述和商业计划书中称，他打算在美国提供正畸服务（具体为口腔修复）。他未描述有意像专家意见所讨论的那样在巴西经营其美国企业，或提供牙科外科医生服务。当某项意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，USCIS 无需接受该意见，或可给予其较低权重。见 Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817 (Comm'r 1988)。

在上诉中，申请人依据其先前提交的证据，并主张审理主任施加了“ 新颖标准 ”且未客观考虑证据。申请人未指明审理主任的标准或任何法律适用错误。尽管申请人称审理主任未适当考虑其简历、商业计划书、该领域工作证据、推荐信和行业报告，但审理主任的决定中对每一项均已讨论。

申请人还在上诉中主张，其被剥夺了“ 正当程序和公平对待 ”，因为审理主任“ 错误地拒绝对[Dhanasar 第二和第三项要件]进行进一步分析，并理由称该分析没有实际意义。 ”4 然而，申请人是不正确的。审理主任在其决定中对申请人在全部三项 Dhanasar 要件下是否符合国家利益豁免资格进行了完整分析。如上所述，在分析申请人是否处于推进其拟议事业的有利地位时，审理主任指出了申请人所声称工作经历中的不一致之处，包括其声称在巴西多个地点和美国在重叠日期获得的经历。申请人未在上诉中处理或解决这些不一致之处。申请人必须以独立、客观的证据解决不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

申请人继续依据其将提供的服务、其个人和专业品质及成就以及创业重要性的所称价值。然而，如上所述，证据未充分证明拟议事业的国家重要性。因此，我们认定申请人未满足 Dhanasar 框架所要求的第一项要件。

4 尽管申请人援引其正当程序权利，主张审理主任的拒绝剥夺了其进一步审查和获得移民利益的公平机会，但申请人认为何种行为违反正当程序并不明确。无论如何，我们无权受理对合法 USCIS 行为的宪法正当程序挑战。Cf Matter of Salazar-Regino, 23 I&N Dec. 223, 231 (BIA 2002)。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)。申请人未证明任何违反法规的行为导致“ 实质性损害 ”。

由于申请人未确立其拟议事业在 Dhanasar 框架第一项要件下所要求的国家重要性，其不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第二和第三项要件下的权衡因素将没有实际意义。如上所述，我们保留申请人对 Dhanasar 其余两项要件的上诉论点。5 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所规定的全部三项要件，我们认定其未确立符合资格或基于自由裁量权以其他方式值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。

5 即使我们处理了其余问题，我们仍会驳回本上诉。如上所述，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但申请人未确立其国家重要性、其处于推进拟议事业的有利地位，或权衡之下豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证将有利于美国。在上诉中，申请人提及随原始申请和 RFE 回复提交的相同支持证据，且未提供任何新证据。审理主任已充分处理先前提交的证据，并解释其在确立申请人满足 Dhanasar 三项因素及符合国家利益豁免资格方面存在何种不足。申请人的上诉主张未确立其满足 Dhanasar 全部三项要件。