JUN252024_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：31207800 日期：2024年6月25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）

申请人是一名牙科护理领域的企业家，寻求就业第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，以及对此分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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，认定尽管申请人已证明其符合EB-2分类资格，但他未能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。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying 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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得以“ 国家利益 ”为由裁量豁免工作邀请要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“ 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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项，[1] 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

[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（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定在性质上属于裁量性）。

- 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，豁免工作邀请要求将有利于美国。[2]

二、分析

审理主任认定申请人符合 underlying EB-2分类资格，即作为持有高级学位的专业人士，且记录支持这一结论。[3] 因此，上诉的主要问题是申请人是否满足Dhanasar分析框架三项要求，以及是否作为裁量事项值得获得国家利益豁免。

在否决申请时，审理主任论述了Dhanasar框架的全部三项要求。尽管审理主任认定拟议事业具有实质价值，且申请人处于有利地位能够推进该事业，但审理主任结论认为申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，且权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

在上诉中，申请人陈述：

关于国家重要性要求，移民局声称申请人未提供充分证据佐证其关于拟议事业具有国家重要性的主张……因此，上诉人被剥夺了正当程序权利以及根据USCIS政策、美国宪法和国际条约应享有的公平对待，因为移民局错误地拒绝对NIW各项要求进行进一步分析。如此行事，移民局剥夺了上诉人获得其移民福利的公平机会。因此，该官员错误地假定上诉人的拟议事业不具有实质价值且不具有国家重要性。然而，事实并非如此。

记录不支持这一主张。如前所述，审理主任论述了Dhanasar的全部三项要求，认定拟议事业具有实质价值，并认定申请人已满足第二项要求，结论认为申请人处于有利地位能够推进拟议事业。

此外，申请人主张审理主任未按照优势证据标准客观评估所有提交的证据。他坚持认为证据足以证明其满足Dhanasar框架下的全部三项要求，且作为裁量事项值得获得国家利益豁免。基于下述理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要求下的国家重要性。[4]

[2] 关于这三项要求的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

[3] 记录证明申请人持有美国高等教育机构所颁学士学位的外国同等学历，且在其专业领域拥有至少五年渐进式、学士后工作经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

[4] 尽管本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

A. 拟议事业

申请人证明其于2001年至2022年8月提交本申请之时，在巴西多家牙科诊所担任合伙人和首席牙科外科医生。在申请第6部分，申请人将其预期职业确定为“ 牙科护理领域的首席执行官/企业家 ”，并提供了与首席执行官相对应的职位描述和标准职业分类（SOC）代码。

在提交申请时递交的《最终声明》中，申请人表示他打算继续运用其作为牙科外科医生和诊所所有者的专业经验，“ 在美国牙科护理领域作为企业家工作……通过在美国发展和扩展我自己的诊所，_____ 位于犹他州。此外，拟议事业将提供 ‘ 跨越美国服务不足地区的口腔健康服务……以缓解一场全国性的健康危机——在这场危机中，很大一部分美国人无法获得口腔健康服务。’ ”此外，他的拟议事业预计将“ 在第5年达到54名员工的总人数[并]薪酬工资总额达7.63百万美元。 ”

提交申请时，申请人还提供了其商业计划，其中他陈述其拟议事业将“ 雇用数名合格的美国牙科医疗保健及支持专业人员 ”，并扩展“ 至邻近亚利桑那州和科罗拉多州的机遇区…… ”。该商业计划包括行业与市场分析、商业策略、财务预测与预估，以及公司拟提供服务与人员的说明。关于未来人员配置，该计划预计申请人的牙科业务将在运营前五年雇用54名员工，到第五年产生约1.8百万美元的税收，并在第一年实现1,387,800美元的总收入，到第五年达到9,714,600美元。

此外，商业计划表明申请人将“ 为部分手术、诊所管理和客户服务提供咨询 ”，并为“ 诊所员工和外部专业人员 ”提供培训项目。申请人未主张或提供证据证明其已获准在美国从事牙科执业，但商业计划表明其打算申请“ 犹他州或科罗拉多州的认证 ”。他未提供在其所选专业获得执照或认证的时间表，而是表示其“ 将在第四家诊所开业时（不在本计划范围内）承担牙科外科医生的职责。 ”

在回应审理主任的证据请求时，申请人强调了其“ 医疗保健领域的专业知识 ”和“ 强大的商业管理和创业技能，使其能够提出促进行业健康的全领域标准，同时为患者、整个健康领域以及美国商业和经济繁荣带来有益影响。 ”

B. 实质价值与国家重要性

为满足Dhanasar分析框架下的第一项要求，申请人必须证明其拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性。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。记录支持审理主任的认定，即申请人旨在改善美国患者口腔健康的拟议事业具有实质价值。

在判断拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在审理主任面前，申请人提供了专业及行业出版物上发表的论文，以支持其主张，即其能够满足Dhanasar分析框架的第一项要件。这些论文论述了美国缺乏可负担的牙科护理、全国及地区牙科卫生专业劳动力短缺，以及不同人口群体在获得牙科护理方面的不平等。该证据为申请人关于其拟议工作具有实质价值的主张提供了支持。然而，在评估国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或专业的重要性；相反，我们关注的是“外国国民拟从事的具体事业”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻找拟议事业的“更广泛影响”，并且“[a]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内具有国家甚至全球影响。”Id.

虽然申请人的陈述反映其意图为客户提供牙科服务，但他未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。根据其商业计划和陈述，申请人未表明其打算为客户提供的牙科服务将如何在牙科领域产生更广泛的影响。申请人强调其诊所将“在服务不足的美国地区提供口腔健康服务”。他主张，该事业将通过为社会中服务不足的人群在服务不足地区推广口腔医疗保健，从而影响美国经济以及其他国家和公共利益，并将有助于缓解可负担牙科护理的缺乏。

记录支持以下认定：口腔健康对人口整体健康很重要，且美国有许多缺乏充分牙科护理服务的服务不足社区。然而，记录并未确立一名牙医或牙科外科医生的工作将在该领域产生全国性的重大影响。记录中包含旨在表明美国存在牙医短缺的统计数据。但该短缺同样不足以证明申请人可能设立并在其中执业的任何一家或多家诊所具有国家重要性，且该执业尚待其完成未来学业和取得执照。

仅凭合格专业人员短缺本身，并不能使单个牙医的工作在Dhanasar先例决定下具有国家重要性。申请人关于国家重要性的若干主张可合理地适用于任何牙科诊所，但国会并未就职位邀请和劳工证要求为牙医提供一揽子豁免。5 外国牙医通常受该要求约束，因此经营诊所的内在益处并非豁免该要求的推定理由。

在上诉中，申请人主张其诊所或多家诊所将产生重大积极经济影响，并引用此前提交的支持性论文，这些论文强调

5 美国劳工部通过劳工证程序解决合格工人短缺问题。关于劳工证程序的内在益处是否被其他有利因素所超过的认定，涉及Dhanasar分析框架第三项要件下所规定的权衡分析。

创业精神对美国经济发展的重要性以及移民对美国经济的关键贡献。他主张，该事业将通过“在这些未充分利用地区为美国工人创造就业、改善美国工人的工资和工作条件，并帮助当地社区为该地区引入投资”，逐步影响美国经济以及其他国家和公共利益。

我们在Dhanasar中指出，“[a]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，例如特别是在经济萧条地区，可被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。然而，举证责任在申请人，须证明其拟议事业的经济影响是“重大的”。申请人商业计划中包含的就业创造和收入预测缺乏显示其依据的细节或关于这些预测将如何实现的解释。即使申请人已为这些预测确立了充分依据，它们也不会确立拟议事业的国家重要性。虽然损益表表明申请人的牙科业务具有增长潜力，但它并未证明其事业给地区或全国经济带来的益处将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济影响”水平。Id. at 890。

此外，申请人未提供充分证据指明其公司将运营的地区属于经济萧条地区；其公司将在该地区雇用大量工人；或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口带来重大经济利益。缺乏这些信息，他未能充分支持其关于直接和间接就业创造以及运营一家或多家牙科诊所的预期直接和间接经济利益的主张。因此，记录未表明申请人拟议事业给美国地区或全国经济带来的益处将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济影响”水平。

此外，申请人强调了其行业或专业的重要性、其在巴西作为牙科外科医生的长期职业生涯，以及其在自己未来执业中预期的领导角色；然而，这些因素不足以确立拟议事业的国家重要性。尽管申请人的专业资格和先前就业很重要且记录在案，但申请人通过其教育、培训和就业获得的专业知识涉及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国民”。Id. 此处的问题是申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人还在其陈述中表示，其打算“为学生和牙科同行举办研讨会，以丰富当地牙科健康生态系统”。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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。同样的推理适用于此。申请人未表明其未来的教学活动将对美国的牙科实践产生重大的全国性影响。例如，他未提供任何通过“研讨会”触及更广泛受众的详细计划。因此，我们认定记录未表明申请人拟议事业将充分超出其自己拟议的执业及其患者，以

达到与国家重要性相称的水平影响口腔健康领域或更广泛的美国经济。

最后，我们确认申请人提供了一封来自_____牙科助理教授的专家意见书。在论述Dhanasar框架第一项要件时，该作者描述了巴西技术娴熟的“ 牙科从业者及其市场规模 ”如何吸引了世界上一些最大的牙科用品公司的投资。他表示，美国“ 在巴西运营或计划在巴西运营的牙科和临床机构，将受益于像[申请人]这样的牙医和正畸医生的专业知识和技能……[其]对巴西牙科领域有着深入的了解和丰富的经验。 ”该教授得出结论，申请人的工作将处于“ 对美国具有实质价值和国家重要性 ”的领域。

相关领域或行业任何专业人士的意见在评估国家利益豁免主张时都受到尊重且具有价值。然而，该专家意见书未充分证明申请人拟议事业具有雇用美国工人的显著潜力，或否则为我们国家提供Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”。Id. at 890。例如，该教授未提供充分证据证明申请人通过其公司提供的牙科服务将在经济萧条地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平或商业活动为某一特定美国地区或其人口带来重大经济利益。此外，尽管该教授指出存在牙科医疗保健专业人员短缺且申请人的公司将予以解决，但他并未表示申请人拟议事业将在达到国家重要性水平的规模上减少对牙医的需求。

基于上述理由，申请人未能证明其拟议事业将具有国家重要性，因此其不符合Dhanasar分析框架第一项要件的要求。尽管审理主任亦认定申请人未依据Dhanasar框架第三项要件确立其资格，但对剩余要件的详细讨论无法改变本上诉的结果。因此，我们保留这些问题，并将作为裁量事项驳回上诉。6

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，亦未能以其他方式作为裁量事项表明其应获该项豁免。

裁定：上诉被驳回。

6 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（“ 法院和行政机关无须对其裁判结果而言并无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）。