MAR282024_05B5203 · 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：30210923 日期：2024年3月28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）

申请人是一名牙科外科医生和企业家，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，以及该分类所附工作要求国家利益豁免。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，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。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)。本办公室对此事项中的问题重新审查。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

为确立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该专业领域五年逐步晋升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。但是，如果该职业通常要求博士学位，则非公民必须拥有美国博士学位或外国同等学位。同上。

一旦申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得“ 在国家利益 ”下对工作要求行使自由裁量豁免。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，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]，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

A. 国家利益豁免

Dhanasar 第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。同上。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。本办公室同意审理主任的认定，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。然而，记录并未确立该事业达到 Dhanasar 所设想的国家重要性水平。

记录显示，申请人是一位在巴西有成就的牙科外科医生，在进入美国之前经营着自己的牙科诊所。他打算担任口腔颌面外科医生/企业家，检查、诊断和治疗牙齿和牙龈的疾病、损伤和畸形。更具体地说，申请人计划开发和经营自己的牙科诊所，为各类患者提供牙科咨询和诊断服务。申请人主张，其拟议的事业“ 在美国服务不足的地区提供口腔健康服务，对全国具有重要性，因为它旨在缓解一场全国性的健康危机 ”，并且他将“ 在总共[五]年的运营中，以总计5.6百万美元的工资总额影响[牙]科[诊]所服务行业……为美国工人创造35个直接就业岗位。 ”申请人坚持认为，他将“ 通过以下方式应对[牙科行业]不断升级的危机：1) 促进口腔卫生；2) 治疗目前无法获得必要牙科服务的人；3) 在美国创造就业机会；以及4) 培训该领域的其他人。 ”

为支持上述主张，申请人提供了一份确定性陈述、一份五年商业计划、来自既往患者的认可信（证明其在为患者提供护理方面的专业能力）、来自牙科行业同事的信函（指出其参加行业会议的小组讨论）、其撰写的一本关于黄褐斑的电子书的副本，以及一封专家意见书。记录还包含讨论美国缺乏负担得起的牙科护理、牙科卫生专业预期的全国性和地区性劳动力短缺、与缺乏适当牙科护理相关的严重健康后果的文章和行业报告，以及详述移民和企业家对美国经济的经济重要性的文章。[2]

[1] 另见 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本质上属于自由裁量）。

[2] 虽然本办公室未逐一讨论记录中包含的每一份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

在上诉中，申请人概括主张审理主任未适用正确的举证责任标准，且未能适当考虑证明其在该领域经验、其拟议事业的潜在影响以及牙医短缺的证据。申请人主要依据此前提出的相同论点，坚持认为证据足以证明其符合 Dhanasar 框架下的全部三项要件。

本程序的证明标准是优势证据，即申请人必须证明其所主张的内容“ 更有可能 ”或“ 可能 ”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否达到优势证据标准下的举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。经对记录重新审查，本办公室同意审理主任对证据的评估，并认定该证据未能以优势证据证明申请人的拟议事业具有 Dhanasar 框架所设想的国家重要性。

在质疑审理主任的结论时，申请人继续依赖口腔健康和牙科领域的重要性。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。然而，在评估国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上。

虽然申请人主张其此前曾在行业会议上向该领域的其他牙医发表演讲，并出版了一本关于皮肤病黄褐斑的电子书，但其指出“ 一旦我的签证获批，我将专注于我美国公司的成长和发展，扩展其服务、产品和经济能力。 ”申请人未表示其将继续为该领域发表演讲和出版材料，申请人的商业计划也未表明其将提供与黄褐斑相关的服务。此外，申请人的专业能力和既往职位的成功记录是 Dhanasar 第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民 ”。同上 at 890。此处的问题是申请人是否以优势证据证明了其拟议工作的国家重要性，本办公室认定其未能证明其拟议事业的前瞻性影响——无论多么值得赞赏——达到国家重要性的水平。

记录中的专家意见书和文章依赖统计数据，意在表明美国存在牙医短缺，但这一短缺同样不足以证明申请人最终可能设立的任何一家或多家诊所具有国家重要性。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（且申请人未提供证据证明其拟议事业将缓解所称的美国牙医短缺）。申请人的若干国家重要性主张可合理地适用于任何牙科诊所，但国会并未就工作要求和劳工

证要求对牙医提供一揽子豁免。[3] 外国牙医通常受此要求约束，因此经营诊所的内在益处并非豁免该要求的推定理由。

同样，申请人关于其一家或多家诊所将产生重大积极经济影响的其他主张也不具有说服力。根据其商业计划，该公司预计在运营的前五年实现9.02百万美元的收入，并在同一时期为35个直接就业岗位支付5.36百万美元的工资，因此将对牙科诊所服务行业和美国经济产生积极影响。值得注意的是，申请人未对这些收入预测的依据作出任何解释，也未详细说明拟议的就业人数将如何影响其预期经营地区。即使该事业的收入和创造就业预测不止是猜测，它们仍然不能表明该事业将以上升到国家重要性水平的规模运营。虽然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预测的经济活动如何上升到国家重要性水平。此外，申请人继续主张，由于美国合格牙医短缺，其事业具有国家重要性，但商业计划并未解释，在所述短缺的情况下，申请人如何能够在运营的前五年雇用六名牙医。

我们注意到，申请人选择其诊所的地点是因为这些地点被指定为小企业管理局HUBZone，该区域“与一项国家倡议相关联，因此具有国家重要性”。虽然申请人表示他计划在这些地点开设运营，但记录中没有任何证据确立该公司的实际地点。因此，申请人未提供充分证据证明其企业实际上将位于HUBZone，且申请人的商业计划称其不符合资格4，也不打算符合HUBZone项目的资格。更重要的是，记录未充分确立在这些指定的欠利用商业区增加就业将产生与国家重要性相称的积极经济影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。因此，申请人拟议事业可能位于HUBZone这一事实，并不能确立申请人的事业具有国家重要性。

申请人还表示其打算“在该领域培训他人”。虽然他没有进一步阐述，但在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。26 I&N Dec. at 893。同样的推理适用于此。申请人未表明其未来的培训活动（如有）将对美国的牙科实践产生重大国家影响。因此，我们认定记录未显示申请人拟议事业将充分超出其本人拟议执业及其患者，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响口腔健康领域或美国经济。

3 美国劳工部通过劳工证程序解决合格工人短缺问题。关于劳工证程序所固有利益是否被其他有利因素所抵消的裁定，涉及Dhanasar分析框架第三项下所述的权衡分析。
4 参与该计划有若干必需资格，包括寻求参与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。

基于上述理由，申请人未证明其拟议事业将具有国家重要性，因此他不符合Dhanasar分析框架第一项的要求。

B. 作为高级学位专业人士的 underlying 分类资格

虽然由于申请人未满足Dhanasar框架第一项，上诉必须被驳回，但在对记录进行 de novo 审查后，我们也撤回审理主任关于申请人是高级学位专业人士的裁定，因为记录不支持该结论。

申请人于2004年在_____获得牙科学士学位，随后完成了两门lato sensu研究生课程：一门是2004年的家庭健康课程，另一门是2021年的口颌面协调lato sensu专业课程。基于其外国教育以及Morningside Evaluations的学历证书评估将申请人的教育等同于牙科外科博士（DDS），审理主任认定申请人确立了作为持有高级学位的专业人士成员而符合 underlying EB-2分类的资格。我们不同意。

“ 高级学位 ”的监管定义在相关部分规定：

美国学士学位或外国同等学位，随后在专业领域具有至少五年逐步提升的经验，应被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。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（着重号为原文所加）。

申请人表示其拟议职业将是口腔颌面外科医生/企业家，将29-1022列为拟议就业的相关SOC代码，并在其商业计划中称其将作为牙科外科医生受雇于其牙科诊所。申请人还提供了劳工部资源O*NET的打印件，其中表明进入该职业通常至少要求博士学位。劳工部的《职业展望手册》也表明，牙医通常必须拥有DDS或牙科医学博士（DMD）。

Morningside Evaluations的评估人表示，他们依据申请人的牙科学士学位及其两份lato sensu证书，认定其具有美国DDS的外国同等学历；然而，定义“ 高级学位 ”的法规要求个人拥有单一学位，且该学位是美国博士学位的“ 外国同等学位 ”，才能符合高级学位专业人士的资格。我们还审查了美国大学注册与招生官员协会的全球教育电子数据库（EDGE）5。该数据库指出，lato sensu项目用于专业发展和专业化，导向专业证书而非

5 EDGE数据库是关于外国教育美国同等学历的可靠资源。参见 American Association of Collegiate Registrars and Admissions Officers, Electronic Database for Global Education, https://www.aacrao.org/edge。

研究生学位。因此，该评估在此事项中几乎没有证明价值。我们可以酌情将个人外国教育的评估用作咨询意见。Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)。然而，如果某项意见与其他信息不一致或在任何方面存疑，我们可以对该评估不予采信或给予较低权重。

记录未确立申请人的牙科学士学位或其两份lato sensu证书是等同于DDS的“ 外国同等学位 ”。6 因此，申请人未证明在提交申请时，其持有该职业所需博士学位的外国同等学位，因此未确立其是符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)监管定义的高级学位专业人士成员。由于申请人未表明拟议事业在Dhanasar分析框架第一项下具有国家重要性，发出补件通知以进一步调查和分析申请人EB-2分类类别资格将没有法律意义。因此，申请人应准备在任何未来提交文件中处理此问题。

III. 结论

申请人未确立其满足作为持有高级学位的专业人士成员分类的监管要求。此外，由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项，我们认定其未确立有资格或另行酌情应获得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项下的资格和上诉论点。参见 INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“ 法院和机构无需对作出其所得结果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)（在申请人另行不符合资格时拒绝在上诉中触及替代问题）。

命令：上诉被驳回。

6 我们注意到，根据EDGE，牙科外科医生学位的名称等同于美国牙科第一专业学位级别的教育水平。