SEP202023_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

案卷编号：28434745 日期：2023年9月20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）

申请人是一名牙医，寻求以拥有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任认定，申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。[1] 具体而言，审理主任适用Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)中确立的三步分析框架，认定申请人：(1) 未能证明其事业具有国家重要性，[2] (2) 未能证明其处于有利地位以推进该事业，以及 (3) 未能表明权衡之下豁免工作要求将有利于美国。同上。本事项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)。本办公室对本案问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。

经重新审查，本办公室将驳回上诉，因为申请人未能证明其具体拟议事业具有国家重要性，因此未满足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. at 884。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar其余两项要件的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出其结论所不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)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

1 尽管审理主任未裁定申请人是否符合基础EB-2签证分类的资格，但申请人在上诉中未能证明其符合国家利益豁免的资格，因此本办公室无需将决定发回重审以由审理主任作出EB-2裁定。
2 审理主任认定申请人的事业具有实质价值。

在拒绝该申请时，审理主任指出，申请人在收到补件通知（RFE）——其中告知其最初主张的从事牙医工作的事业未被证明具有国家重要性——之后更改了其拟议事业。审理主任指出，在提交申请时，申请人称其事业是“ 与美国牙科诊所合作 ”，在其中运用其在牙科手术和种植牙方面的经验。审理主任观察到，在回应补件通知时，申请人对原始事业作出了实质性变更，增加了创业元素，即申请人将开设并担任其自有牙科诊所的首席执行官。本办公室注意到，在原始支持声明中，申请人将其拟议事业描述为“ 通过帮助改善美国牙科诊所的管理、组织和控制实践以及确保优质服务，为美国牙科诊所作出贡献 ”。审理主任正确指出，资格必须在提交申请时确立，且在裁定申请人是否符合国家利益豁免资格时不能考虑实质性变更。然而，尽管存在实质性变更，审理主任仍审议了变更后的事业，并认定该事业及申请人的原始事业均未被证明具有国家重要性。

尽管审理主任认可申请人提交了一份专家意见书，其中指出牙科健康具有国家重要性，但审理主任指出，国家重要性分析侧重于具体事业，而非专家意见书中关于该事业所属行业的一般性分析。审理主任认定，在本案中，申请人的各项事业均未被证明可能以足以达到国家重要性水平的方式惠及区域或国家经济。尽管审理主任认可一份商业计划书中关于申请人修订后事业（拥有并经营牙科诊所）的各项增长预测，但审理主任认定，申请人既未提供佐证证据支持这些预测，也未证明该事业将为国家带来实质性积极经济影响。关于后者，审理主任指出，记录中没有证据表明申请人注册了其企业或雇用了任何员工，而这些可能支持商业计划书中的预测。审理主任还认可申请人提交了支持信，但认定此类信件未讨论拟议事业或其国家重要性，而是侧重于申请人的技能和经验，这些因素与第二项要件“ 处于有利地位 ”更为相关。最终，审理主任认定，申请人最初在美国牙科诊所从事牙医工作的事业：(1) 不会影响区域或国家人口；且 (2) 未被证明对牙科领域具有更广泛的影响。因此，审理主任认定申请人的拟议事业未达到具有国家重要性的水平。3

在上诉中，申请人主张审理主任“ 施加了超出法规规定的新颖实质性和证据性要求 ”。然而，申请人未指出审理主任的补件通知（RFE）或拒绝决定中这方面的具体例子。重要的是，申请人也未提供详细分析，解释审理主任在拒绝申请时“ 施加新颖实质性和证据性要求 ”的具体方式。

3 尽管指出不会考虑拟议事业的实质性变更，审理主任仍认定申请人未能证明其变更后的事业——拥有并经营牙科诊所——具有国家重要性。

申请人进一步声称，审理主任“在本案中未适用适当的举证标准，而是施加了更严格的标准……对上诉人不利”。除法律另有规定不同标准外，“优势证据”是管辖移民福利申请的举证标准。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375 (AAO 2010)；另参见Matter of Martinez, 21 I&N Dec. 1035, 1036 (BIA 1997)；Matter of Sao Hoo, 11 I&N Dec. 151, 152 (BIA 1965)。因此，“优势证据”是管辖国家利益豁免申请的举证标准。参见USCIS政策手册E.4(B)，https://www.uscis.gov/policy-manual。尽管申请人声称其已提供足以证明EB-2分类和国家利益豁免资格的证据，但其未进一步解释或指出审理主任在拒绝申请时适用了优势证据以外举证标准的具体情形。

申请人还主张其拟议事业“是美国牙科运营和生产力至关重要的方面”，且其“具有全国范围，因为[申请人]的专业活动涉及具有国家重要性和影响的事项，特别是因为它们对美国关键卫生活动产生实质性连锁效应”。然而，申请人未提供证据证明其作为牙医的工作——无论是在其自有还是他人的牙科诊所——将产生区域或国家重要性的影响，或证明其运营规模将达到国家重要性的水平。

此外，申请人主张审理主任未对其简历、商业计划书、推荐信或此前提交的行业报告给予“适当考虑”。然而，如上所述，审理主任特别提及了申请人的商业计划书和推荐信，解释了这些证据如何未能证明拟议事业的国家重要性。此外，尽管申请人强调其资历和工作经验——这些也在其简历和推荐信中有所突出——但此类证据涉及申请人的知识、技能、教育和经验；这些是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“将重点从拟议事业转移到外籍国民本人”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。申请人资历和牙科经验的证据不能证明拟议事业的国家重要性，也不能确立该事业的影响将超出申请人的患者和潜在雇主。总之，申请人主要侧重于证明其知识和经验的第二项要件因素。

最后，尽管申请人主张他将开设一家牙科诊所，从而“通过创造就业和经济稳定为美国带来利益”，但我们指出，申请人必须基于提交申请时存在的事实和情况来确立资格。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人不得为使有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。正如审理主任在拒绝决定中所指出的，在申请人收到补件通知（RFE）、被告知其最初在美国牙科诊所担任牙医的工作计划存在多项证据缺陷之后，申请人对该工作计划作出了重大变更，加入了拥有和经营一家牙科诊所的内容。然而，申请人未提出有说服力的论证，说明其最初的工作计划或变更后的工作计划的影响如何能达到具有第一项要件所称国家重要性（national importance）的水平。

因此，我们采纳并维持审理主任关于申请人工作计划国家重要性的分析和决定。参见 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；

另参见 Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并维持下级决定的做法“已被每一个直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受”）；Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996)（加入八个巡回法院的立场，裁定上诉裁决者可以采纳并维持下级决定，只要他们对案件给予“个别化考量”）。如上所述，我们对申请人就Dhanasar剩余两项要件提出的上诉论点予以保留。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

裁定：上诉被驳回。