APR112024_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：30663109 日期：2024年4月11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）

申请人是一名牙科主任兼儿科牙医，寻求根据基于就业的第二优先（EB-2）移民签证类别进行分类，并豁免该类别的职位offer要求。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）有权在该类别中免除职位offer——以及因此相关的美国劳工部（DOL）认证要求——如果非公民证明对这些美国工人保护措施的豁免将“ 符合国家利益 ”。同上。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请。审理主任认定申请人作为持有“ 高级学位 ”的专业人士成员符合所请求的EB-2类别资格。但审理主任得出结论认为申请人不值得获得国家利益豁免。

在上诉中，申请人主张审理主任不当分析了证据，未能提供“ 清晰连贯的决定 ”。申请人声称，与审理主任的认定相反，她拟议的事业具有“ 国家重要性 ”；她“ 完全有能力 ”推进该事业；并且总体而言，豁免将有利于美国。

申请人负有以优势证据标准证明所请求福利资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。行使重新审查的上诉审查权，见 Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，我们得出结论认为她未能充分证明其拟议事业所声称的国家重要性。因此我们将驳回上诉。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须证明其符合EB-2类别的资格，即作为高级学位专业人士或作为在科学、艺术或商业方面具有“ 特殊能力 ”的非公民。该法第203(b)(2)(A)条。为保护美国工人的就业，该类别通常要求潜在雇主向非公民提供职位，并获得DOL认证以永久雇用这些个人在美国工作。见该法第212(a)(5)(D)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(D)。申请人可以通过证明对美国工人保护措施的豁免将符合国家利益来避免职位offer/劳工认证要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

证明对美国工人保护措施的豁免将符合国家利益。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

该法或法规均未定义“ 国家利益 ”一词。因此，为裁决这些豁免请求，我们建立了一个框架。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889-91 (AAO 2016)。如果申请人以其他方式符合高级学位专业人士或具有特殊能力的非公民的资格，则可以通过证明以下事项来获得职位offer/劳工认证要求的豁免：

- 其拟议的美国工作具有“ 实质价值 ”和“ 国家重要性 ”；
- 其“ 完全有能力 ”推进其预期事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer/劳工认证要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

A. 拟议事业

记录显示，申请人为巴西出生和公民，获得牙科外科医生学位，并在其母国从事牙科领域工作超过16年。

在美国，申请人寻求在社区卫生中心继续担任牙科主任兼儿科牙医的工作。该职位涉及为儿童制定牙科治疗程序、协调计费、培训办公室工作人员以及制定和实施办公室程序和规程。她表示其目标是通过在临床实践中提供创新和有益的解决方案，并通过演讲和讲座传播预防性口腔护理知识，来改善美国卫生系统。

B. EB-2资格

审理主任认定申请人作为高级学位专业人士符合EB-2类别资格。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（将“ 高级学位 ”一词定义为包括“ 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 ”）。由于我们可以基于另一理由解决此上诉，我们将保留对申请人EB-2类别资格的审查。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对其最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人以其他方式不符合救济资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代问题）。

C. 实质价值

记录支持审理主任的认定，即申请人拟议事业具有实质价值。拟议事业无论“ 具有创造重大经济影响的潜力 ”还是涉及“ 研究、纯科学和促进人类知识 ”，都可能具有实质价值。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

重大经济影响”还是涉及“研究、纯科学和促进人类知识”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人提交了证据表明其拟议事业可以改善美国儿童的健康、降低医疗成本和减少不平等、增加口腔护理的可及性，并缓解美国儿科牙医短缺的问题。因此记录表明该事业具有实质价值。

D. 国家重要性

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，USCIS必须关注特定事业，特别是其“潜在预期影响”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。“例如，一项事业可能因为其在特定领域具有国家甚至全球影响而具有国家重要性，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。”同上。具有国家重要性的事业甚至可以仅关注美国的一个地理区域。同上 at 889-90。“例如，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效应的事业，特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”同上。

记录支持审理主任的结论，即申请人未能证明其拟议事业所声称的国家重要性。根据Dhanasar，记录未能确立其工作将实质性影响国家经济或具有雇用美国工人的显著潜力。申请人声称她已经并将继续治疗许多来自经济萧条地区的儿童。但记录缺乏充分、详细的证据来支持其主张。

申请人也未能证明其工作将推进儿科牙科领域。她声称她为该领域引入了许多创新。例如，为了治疗害怕牙医的儿童，她表示她使用“专注于儿童心理新条件化的新技术，使用认知行为疗法（CBT），特别是应用行为分析。”她还表示她开发了社区外展项目，教育儿童和家长口腔健康和疾病预防的重要性。但申请人未提交充分证据证明其技术和项目代表创新，或它们将在国家层面推进儿科牙科领域。记录缺乏充分证据表明其技术和项目是该领域的新事物、具有国家影响，或将扩展至具有国家影响。

申请人的大部分证据构成关于儿科牙科领域的文章，包括：儿童口腔卫生的重要性；美国牙科保险覆盖不足；以及对牙医的恐惧。然而，如前所述，在考虑国家重要性时，USCIS必须关注申请人特定的拟议事业。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。（“第一项要件，实质价值和国家重要性，关注的是外国国民拟从事的特定事业。”）（着重号为原文所加）。关于儿科牙科领域的文章并未证明申请人特定的拟议事业将推进该领域或实质性有利于国家经济。

在回应审理主任的补充证据请求（RFE）时，申请人还提交了一封来自美国牙科医学副教授的专家意见信。该专家认为

申请人的事业具有国家意义，因为它可能“增强口腔健康、产生显著经济优势，并解决服务不足地区的医疗保健可及性问题。”然而，与申请人的其他证据一样，该专家并未关注申请人特定的拟议事业。相反，该专家主要讨论了申请人所在领域和职业的重要性。因此该信并未证明申请人的特定事业将对经济或该领域产生国家影响。见 Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)（允许移民局拒绝或给予与其他信息冲突或“在任何方面存疑”的专家证词较低的证据权重）。

在上诉中，申请人主张审理主任的RFE和决定包含“矛盾、任意和套话式的陈述”。她表示RFE对她“大量证据”的讨论“几乎没有”。她表示：“它对申请人施加了高负担，要求其再次论证案件的实质。”

申请人还主张，补证通知（RFE）的套话“剥夺了[她]就案件实质问题进行实质性申辩的机会”。她声称，与USCIS政策相反，审理主任在签发RFE之前并未彻底审查记录。参见一般性规定1 USCIS Policy Manual E.(6)(F)(1)，www.uscis.gov/policy-manual。她表示，“否决决定中含糊而笼统的措辞表明，移民局并未分析所提供的证据，而是表现出一种无正当理由的、不顾一切证据仍要否决[她]案件的意愿。”她提出，由于RFE就Dhanasar的全部三项要件都要求补充证据，USCIS“并未彻底审查所提供的证据，而是任意地驳回了申请人的资质和拟议事业，未经适当考量。”

RFE必须“指明所需证据的类型，以及需要的是初始证据还是补充证据，或者拟议否决的依据，足以给予……申请人充分的通知和足够的信息以作出回应。”8 C.F.R. § 103.2(b)(8)(iv)。在签发RFE之前，USCIS官员应当“[审查]全部证据，以确定[福利申请]的每一项基本要素是否已按适用的证明标准得到满足”1 USCIS Policy Manual E.(6)(F)(1)。

关于国家重要性，审理主任的RFE写道：

为支持该主张，申请人提交了若干行业报告和文章[以及]若干封支持信。

所提供的证据不支持申请人关于其在牙科领域的拟议事业有潜力为美国[某]地区或全国带来重大经济利益的声称。申请人未提供任何客观书面证据以支持[该]工具如何进行计算以及该系统如何得出其结果。申请人无疑可以为其拟议执业牙科的社区提供有益服务。然而，申请人未能证明其作为牙医的工作的潜在预期影响将在Dhanasar所设想的层面上广泛影响该领域或医疗保健。因此，申请人未能证明，申请人的事业所产生的对地区或国家经济的利益将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济效应”的水平。Id. at 890。

USCIS无法认定，牙科主任/牙医对雇主的潜在预期影响具有超出该雇主及其任何雇员、或超出[她]将为其提供服务的任何个人或实体及其雇员的意涵，从而达到国家重要性的水平。

（着重号为后加）。RFE还要求申请人提交补充证据，以表明其拟议事业：

- 在某一特定领域内具有国家乃至全球意涵；
- 具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区；
- 将广泛增进社会福利或文化或艺术丰富；以及
- 影响某一被政府实体描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项。

我们承认，审理主任RFE中高亮的短语毫无意义。但总体而言，RFE已充分通知申请人：她的支持信和行业报告及文章不足以证明其特定事业的国家重要性；她的证据不能确立其特定工作将对经济或其领域产生国家意涵；且她未能表明其工作的意涵超出其雇主及其雇员和患者。申请人未提供足够的证据实例以说明审理主任在RFE签发前据称忽视了哪些证据。此外，RFE指明了证明国家重要性所需的证据类型。因此，我们不同意申请人的主张，并认定审理主任并非未经审查记录即签发RFE。

否决决定必须“ 以书面形式说明否决的具体理由。 ”8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)。“ 书面决定应使用请求人能够理解的通俗语言。 ”1 USCIS Policy Manual E.(9)(B)。

审理主任16页决定中的国家重要性部分并非清晰性的典范。例如，有一句似乎遗漏了关于国家意涵的表述，写道：“ 全部证据未能证明申请人的拟议事业具有‘ 潜在预期影响 ’。 ”尽管如此，该决定讨论了申请人的证据，包括：她的主张；专家意见信；以及行业报告和文章。该决定还充分解释了否决的具体理由。该决定写道：“ 在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人的拟议事业不符合‘ 国家重要性 ’要素。 ”因此，与申请人的主张相反，该决定并未表明审理主任忽视证据或“ 无正当理由地否决[她]案件的意愿 ”。

申请人声称其工作有助于多项美国目标，包括：

- “ 通过降低儿童牙科疾病的患病率来巩固国家卫生议程； ”
- “ 通过引入创新治疗模式和高效运营技术，为美国牙科诊所带来经济优势； ”

- “通过开创性研究和合作事业提升美国儿童牙科在全球的地位；”
- “建立和完善最先进的儿童牙科解决方案，确保患者安全和治疗疗效的最高标准；”以及
- “通过指导初入行的牙科从业者并倡导优化工作条件来提升职业生态体系。”

我们同意这些目标具有重大价值。但同样，在考量国家重要性时，我们必须聚焦于申请人的特定事业。证据显示她的工作将有助于这些国家目标。但这不足以证明国家重要性。相反，申请人必须证明她的特定工作——单独而言，而非与其他美国牙科专业人员的工作相结合——将具有国家意涵。参见6 USCIS Policy Manual F.(5)(D)(1)（“在确定国家重要性时，官员的分析应聚焦于受益人将从事何种工作。”）

例如，在Dhanasar案中，我们认定在美国某大学讲授科学、技术、工程和数学（STEM）课程的提议具有重大价值但缺乏国家重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。我们得出结论：“记录未能以优势证据表明申请人将从事会对STEM教育领域产生更广泛影响的活动。”Id. 同样，申请人作为美国牙科专业人员的拟议工作具有重大价值。但如同Dhanasar案中的申请人一样，本案申请人未能证明她的特定工作——而非其领域或职业——将具有国家意涵。

E. 其余豁免问题

我们关于拟议事业国家重要性的认定已解决本上诉。因此，与申请人的EB-2资格问题一样，我们拒绝审理并在此保留对她就其推进拟议事业的定位以及豁免据称给美国带来的利益所提出的上诉主张作出决定。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

III. 结论

申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。因此她不符合国家利益豁免资格，我们将以缺乏工作邀请为由维持对申请的否决。

裁定：上诉被驳回。