APR282023_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：26381794 日期：2023年4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）

申请人是一名牙医/口腔外科医生，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和/或具有特殊能力的人员，并寻求对此分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但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（de novo）。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。

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，即根据该法第203(b)(2)条，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个人。

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。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但 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 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

- 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，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。[2] 因此，唯一需要处理的问题是申请人是否已证明豁免工作邀请要求（进而豁免劳工证）将符合国家利益。在否决申请时，审理主任处理了 Dhanasar 分析框架的第一和第三项要件，并认定申请人未证明其满足其中任何一项。

在上诉中，申请人主张审理主任未依优势证据标准客观评估所有提交的证据，而是适用了“ 新颖标准 ”。他坚持认为证据足以证明其满足 Dhanasar 框架下的全部三项要件，并且作为裁量事项应获得国家利益豁免。[3]

基于下述理由，我们同意审理主任的结论，即申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

A. 拟议事业

申请人证明其于1991年至2016年间在巴西多家牙科诊所担任助理和首席口腔外科医生。他表示自2017年以来在佛罗里达州多家牙科诊所工作，最初担任牙科助理，随后担任正畸助理，自2021年起担任牙科洁治员。[4]

在申请表的第6部分，申请人将其预期职业确定为“ 牙科研究员 ”，但提供了与口腔外科医生相对应的职位描述和标准职业分类（SOC）代码。申请人为支持申请而提供的两份专业计划均未表明其有意在其领域从事任何研究活动。

在提交申请时提交的初始专业计划和陈述中，申请人表示其打算开设自己的牙科健康诊所，并“ 在美国担任牙医，我将专门服务于美国服务不足的地区——这些地区往往缺乏足够的牙科健康服务。 ”他未主张或提供证据证明其已获准在美国执业牙科。

[2] 申请人证明其持有巴西一所大学的口腔外科学高级学位。
[3] 申请人在表格 I-290B（上诉或动议通知）中表示，其将在提交上诉后30天内向本办公室提交书面论证意见和/或补充证据。我们未在该期限内收到补充提交材料，因此认为现有记录即为完整记录。
[4] 记录显示，申请人最初以 F-2 身份作为 F-1 非移民学生的配偶入境美国。他于2018年7月在其提交表格 I-485（登记永久居留或调整身份申请）的同时获得了就业授权文件。

但他表示其已通过国家牙科考试委员会两部分考试，并将此描述为“ 成为美国执业牙医所需的一项成就 ”。

在针对补证通知（RFE）提交的更新专业计划中，申请人表示其将担任“ 企业家、口腔外科医生和牙医 ”，并将开设一个面向有特殊医疗保健需求患者的诊所网络。他指出将从佛罗里达州和弗吉尼亚州开始，并发展“ 遍布全国的庞大网络 ”，每家诊所将创造直接和间接就业，且可能产生超过100万美元的总收入。申请人还表示其打算为其他牙医提供“ 课程、讲座和网络研讨会 ”，使他们为照护有特殊需求的患者做好准备。

申请人提供了证据，证明其于2022年被佛罗里达州[已隐去]大学的高级普通牙科教育（AEGD）两年住院医师项目录取，并且其在完成该住院医师项目、获得牙科执照并“ 获得特殊健康需求（SHCN）患者认证 ”后，将能够全面实施其计划。AEGD 住院医师项目主任的一封信表明，申请人计划于2024年6月完成该项目；申请人未提供其获得执照或所选专科认证的时间表。

最后，尽管申请人在其两份专业计划中均表示打算开设自己的牙科诊所或诊所网络，但他还提供了四家现有牙科诊所的工作邀请函，寻求其作为合同或全职助理牙医的服务，但以其获得美国牙科执业执照为条件。

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件，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。Dhanasar 框架的这一要件侧重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。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。

在确定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。为支持其能够满足 Dhanasar 分析框架第一项要件的主张，申请人提供了来自主要媒体、专业和行业出版物的已发表文章，这些文章涉及美国全国和地区缺乏可负担的牙科护理和牙科保险、牙科健康行业全国和地区劳动力短缺、不同人口群体在牙科护理可及性方面的不平等，以及可能与缺乏足够牙科护理相关的严重健康后果。

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，相关问题不是该个人将从事的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 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“ 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。”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，或具有其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

在其最初的专业计划中，申请人强调“我提出的在美国服务不足地区开设诊所的事业对美国具有国家重要性，因为它旨在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。”他进一步表示，他的牙科诊所将“在美国产生重大的经济影响，因为牙科诊所需要非常完整的员工队伍，包括接待员、助理、洁牙师、消毒专员以及合同制帮工。”他表示，通过创造这些工作岗位，他的事业将“推动整个地方经济的发展和税收产出”，并将“涓滴惠及全国其他地区”。申请人坚持认为，他开设的任何诊所“都将在经济和社会层面振兴服务不足的美国社区。”

在其更新的专业计划中，申请人表示他打算既服务于美国服务不足的地理区域，也专注于有特殊需求的患者。如前所述，更新后的计划称，申请人将开设专注于该患者群体的“庞大网络”诊所，每家诊所都会创造上述类型的工作岗位，以及为专业治疗师、麻醉师、更大规模的牙医团队、管理人员、会计师和律师提供的工作岗位。申请人表示，“为特殊需求患者服务的诊所网络将在实验室、护士、维护人员以及医疗和牙科设备领域的工人中创造更多工作岗位。”他坚持认为，该事业将通过“在服务不足地区为社会上服务不足的人群促进口腔医疗保健”，逐步影响美国经济以及其他国家和社　　会利益。

记录支持这样一项认定：口腔健康对全体人口的整体健康很重要，且美国有许多服务不足的社区缺乏获得适当牙科护理的机会。然而，记录并未证明一名牙医或牙科外科医生的工作将在此领域产生全国性的重大影响。记录中包含旨在表明美国牙医短缺的统计数据，但这种短缺同样不足以证明申请人在其完成学业、取得执照和专业认证后最终可能开设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这一事实，并不能根据Dhanasar先例决定使单个牙医的工作具有国家重要性。申请人关于国家重要性的若干主张可以合理地适用于任何牙科诊所，但国会并未就职位offer和劳工证要求对牙医提供一揽子豁免。5 外国牙医通常受此要求约束，因此经营诊所的固有利益并非豁免该要求的推定理由。

申请人进一步主张，他的诊所将产生重大的积极经济影响，并且他提交了支持性文章，强调创业精神在美国的重要性。

5 美国劳工部通过劳工证程序解决合格工人短缺问题。关于劳工证程序中固有的利益是否被其他有利因素所抵消的认定，涉及Dhanasar分析框架第三项下所规定的权衡分析。

经济以及移民对美国初创经济的关键贡献。他表示，通过创造工作岗位，他的事业将“ 推动整个地方经济的发展和税收产出 ”，并将“ 涓滴惠及全国其他地区 ”。然而，申请人负有举证责任，证明其拟从事事业的经济影响是“ 重大的 ”。申请人提供了证据，证明他有offer在现有诊所担任牙医，但也表示他计划开设自己的诊所，并计划建立“ 庞大网络 ”的诊所。虽然他提交了大致描述其未来事业的个人陈述，但他没有提供具体的商业计划，也没有以其他方式说明他预计其拟开设的诊所将雇用、培训和供养多少人、预计将产生多少税收，或提出任何拟设地点以支持其将影响经济萧条地区的主张。在没有这些信息的情况下，他未能充分支持其关于直接和间接创造就业以及经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，记录并未显示申请人拟从事事业给美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”的水平。

申请人还表示，他打算为其他牙医提供“ 课程、讲座和网络研讨会 ”，以传授他的知识。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。同样的理由适用于本案。申请人未证明其未来的教学活动将对美国的牙科执业产生重大的全国性影响。例如，他没有提供任何详细计划，说明如何通过“ 课程、讲座和网络研讨会 ”触及更广泛的受众。因此，我们认定记录并未显示申请人拟从事的事业能够充分超越其本人拟开设的诊所及其患者，从而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。此外，申请人表示，其未来的教学活动将特别侧重于治疗有特殊医疗保健需求的患者，而他声称自己此前未接受过该患者群体的培训，并表示他将在完成住院医师培训和执照要求后寻求该领域的认证。

最后，申请人强调了其行业或职业的重要性、其在巴西作为牙科外科医生的长期职业生涯，以及其预期在自己未来诊所中担任的领导角色；然而，这些因素不足以证明拟从事事业的国家重要性。虽然申请人的专业资质和过往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，“ 将焦点从拟从事事业转移到外籍国民身上。 ”Id。此处的问题是，申请人拟从事的具体事业根据Dhanasar第一项是否具有国家重要性。

基于上述理由，申请人未证明其拟从事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。审理主任未处理Dhanasar第二项，但也认定申请人未证明其符合Dhanasar第三项。然而，对剩余各项的讨论无法改变本上诉的结果。因此，我们保留这些问题，并将驳回上诉。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和

决定）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本来就不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项，我们认定他未证明作为自由裁量事项有资格获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。