DEC192023_07B5203 · 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：28980912 日期：2023年12月19日

对内布拉斯加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）

申请人是一名国际牙科毕业生，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于此EB-2移民类别的职位邀请要求。参见该法第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）在符合国家利益时，可授予此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。参见 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自由裁量性质）。

内布拉斯加服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明豁免所需职位邀请、并因此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)。本办公室对此事项中的问题重新审查（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，申请必须首先证明符合基础EB-2签证类别的资格，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个人。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

虽然法规和相关部门规章均未界定“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS可作为自由裁量事项，对被归类为EB-2类别的申请人授予职位邀请、并因此授予劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业具有

实质价值和国家级重要性；(2) 该非公民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家级重要性——聚焦于该非公民拟从事的具体事业。该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。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该非公民。为确定该非公民是否处于有利地位能够推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模式或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS可评估的因素包括：鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该非公民获得职位邀请或申请获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来，必须表明权衡之下豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

为满足 Dhanasar 分析框架的第一项要件，申请人必须证明其拟从事的事业既具有实质价值又具有国家级重要性。此项要件聚焦于个人拟从事的具体事业。该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。本案记录支持审理主任的认定，即申请人拟从事的事业——旨在通过解决美国牙科护理获取方面的缺口和促进一般口腔卫生来发展美国的牙科领域——具有实质价值。

但是，在评估国家级重要性时，本办公室将焦点从申请人将工作的领域或行业的重要性转向“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找 ”拟从事事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有国家级重要性，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。本办公室还指出，“ 一项事业若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，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家级重要性。 ”同上，第890页。

在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。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文章，这些文章涉及美国缺乏可负担的牙科护理和牙科保险、全国和地区牙科卫生专业的劳动力短缺、不同人口群体在牙科护理可及性方面的不平等，以及可能与缺乏充分牙科护理相关的严重健康后果。

从案卷证据中不清楚的是，牙科领域单个医疗专业人员的工作，无论该拟从事事业成功与否，是否会在其直接影响范围之外对该领域产生重大影响。案卷证据未突出说明一名专业人员的工作如何能产生更广泛的影响，以解决申请人声称其拟从事事业中的职能将解决的从业人员短缺问题。而如果事实上这些短缺可以通过增加像申请人这样有能力、愿意、合格且可用的国际工人来解决，那么通过美国劳工部（DOL）的劳工证程序来解决会更好。劳工证程序允许美国雇主测试劳动力市场，以记录美国雇主职位缺乏有能力、可用、合格且愿意的美国工人。

而且，案卷中缺乏充分证据支持申请人期望其拟从事事业实现的积极经济影响。申请人将其未实现的牙科诊所的潜在积极影响归结为其创造就业和产生税收的潜力。但案卷中缺乏充分文件支持甚至描述任何具有重要意义的就业创造，以致达到与国家级重要性相称的水平。此外，申请人未指明其打算在何处建立其事业，这妨碍了评估拟创造的就业是否会解决经济萧条地区的就业问题。案卷同样未提及申请人所指出的其他潜在积极经济影响，例如纳税，这妨碍了评估申请人所指出的税收利益是否达到国家级重要性的水平。

申请人还在案卷中表示，其雇用和培训计划将导致牙科领域的知识传播。这种牙科知识传播类似于教学活动。在 Dhanasar 中，本办公室考虑了申请人的教学活动，并得出结论认为教学活动未达到具有国家级重要性的水平，因为它们对某一事业领域的影响并不比对接授教学群体的直接影响或影响更广泛。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。案卷未充分支持申请人通过其雇用和培训计划进行的牙科知识传播将对美国的牙科实践产生影响。案卷中没有可识别的或详细的计划，以触及比其未来据称将雇用和培训的个人更广泛的受众。

申请人关于其有资格获得在符合国家利益的情况下豁免工作邀请要求（并因此豁免劳工证）的裁量行为的资格主张，其明显主旨来自申请人关于其职业重要性、其过去在母国作为牙医的职业生涯以及其对所在领域的奉献的主张。但这些属性，尽管对于一项事业的成功可能至关重要，却与拟议事业是否提升至

国家重要性的地位这一问题无关。在评估Dhanasar分析框架的第一要件时，我们关注的不是个别申请人；我们关注的是申请人拟议的事业。因此，该事业的成功，或可能使该事业更成功的属性，其重要性不如确定拟议事业本身（剥离申请人之后）是否具有能够突显其更广泛影响或积极经济效应所带来预期积极影响、并提升至国家重要性水平的属性。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其不值得获得有利的裁量行使以豁免工作邀请要求，并因此豁免劳工证。并且，我们保留申请人是否证明了EB-2分类的类别资格以及在Dhanasar分析框架其余要件下是否有资格获得裁量性国家利益豁免的问题。参见INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出其所得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)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。因此，我们驳回申请人的上诉。

裁定：上诉被驳回。