DEC202024_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：35298204 日期：2024年12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。移民与国籍法（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对该EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请。审理主任认定，申请人未能证明她符合国家利益中自由裁量豁免工作邀请要求的资格。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进行重新审查（de novo）。Matter of Christa'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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须证明其符合“ 在国家利益中 ”自由裁量豁免工作邀请要求的资格。该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时授予此项对所需工作邀请（并因此对劳工证）的自由裁量豁免。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，USCIS 可作为

自由裁量事项，1 在申请人证明以下各项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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格。2 上诉中的问题是申请人是否已确立其拟议事业的国家重要性，此为 Dhanasar 框架第一项要件所要求。本办公室认定她未能确立。3

申请人目前在巴西工作，在其牙科诊所担任牙科外科医生，并在一所激光牙科学校担任教授。在激光牙科学校，她一直在巴西开展激光治疗培训，并协调将其激光认证中心扩展至美国。她提议在美国继续从事激光牙科领域的工作，担任研究员和顾问。就其拟议事业而言，她计划开发技术和先进技术，以管理化疗和放疗癌症治疗的副作用。特别是，她计划利用抗菌光动力疗法（aPDT）治疗黏膜炎，该病症通常由癌症治疗引起，导致口腔疼痛和并发症，妨碍进一步肿瘤治疗。通过她的aPDT研究和进展，她打算“ 弥合临床实践与科学研究之间的差距 ”，并致力于促进“ 学术、产业和医疗专业人员之间的合作与知识转移 ”，以改善患者护理。她还提到，除临床工作外，她正在探索在美国医疗保健行业创办企业。

Dhanasar 分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于申请人拟从事的具体事业。事业的价值可在多个领域中得到证明，例如商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、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。

尽管审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但审理主任认定申请人未能证明其事业有潜力产生上升至国家重要性层面的更广泛影响。经重新审查，申请人

1 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，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 为证明她是高级学位专业人士，申请人提交了她的文凭、学业成绩单、学历评估和雇佣信函。记录表明她符合高级学位专业人士的资格，已获得相当于美国学士学位的外国同等学历，随后在其专业领域具有超过五年的逐步晋升经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。
3 尽管本办公室可能未讨论提交的每一份文件，但本办公室已审查并考虑了每一份文件。

未能确立其拟议事业满足 Dhanasar 第一项要件的国家重要性要素，如下文所述。

在上诉中，申请人主张审理主任适用了比优势证据更严格的证明标准、错误适用法律，且未对提交的证据给予应有考虑。为支持其国家重要性的主张，申请人特别指出其职业计划和陈述，其中描述了其资历及她可能为美国提供的预期利益，以及显示激光牙科重要性和其领域专业人员短缺的行业报告和文章。

本程序的证明标准是优势证据，意味着申请人必须表明其所主张的内容“更有可能”或“很可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，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)。在此，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡了证据，以优势证据评估申请人的资格。

申请人未充分详细说明其具体拟议事业，也未提供证据证明其潜在预期影响与国家重要性相称。申请人的职业计划和陈述表明，她计划就技术创新项目与设备制造商和科研机构进行咨询，以改善口腔保健并向他人传播知识，她声称这将为美国带来经济和医疗保健利益。申请人主要以笼统措辞讨论其推进技术以更好地管理化疗和放疗治疗副作用的意图，但未解释或提供证据表明她打算如何咨询和研究新的先进技术，或她的事业将如何不同于激光牙科通常开展的工作。相反，申请人就其拟议工作的重要性提供了宽泛、笼统的断言。例如，她声称其工作有潜力通过减少重症监护和住院需求为医疗保健系统节省经济成本；改善公共卫生和对医疗保健的信任；对抗抗菌耐药性；促进创新；并创造就业机会。

记录中包括向申请人投资的意向书，但这些信函笼统地表示有意投资与申请人的专业合作伙伴关系和研究项目以帮助口腔健康。这些信函表达了对申请人工作的赞赏以及激光牙科对医疗保健的重要性，但未解释他们打算与申请人投资的合作伙伴关系和研究的具体细节。此外，申请人提及已发表有助于科学研究的文章，但记录中未包括解释其已发表文章以更好理解其预期研究和咨询工作的证据。在没有更多证据详细说明其拟议咨询和研究工作具体细节的情况下，记录缺乏证据以确定其拟议事业是否具有所声称的对激光牙科领域、医疗保健领域或美国经济的潜在预期影响，上升至国家重要性层面。

除其拟议临床工作外，申请人表示她正在探索创办一家企业，该企业将通过其创造

关于就业岗位以及对医疗保健行业的影响。然而，申请人并未就其拟议业务的具体细节提供进一步证据；相反，她解释了在癌症患者口腔黏膜炎治疗中使用激光疗法和aPDT的经济与医疗保健益处。

申请人声称其激光牙科研究和咨询活动将对其领域和国家产生更广泛影响，但这一主张并未通过独立、客观的证据得以确立。申请人的陈述不足以证明其主张，必须辅以相关、具有证明力且可信的证据。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，若无充分的书面证据证明其作为激光牙科研究员和顾问，为医疗设备制造商、科研机构或任何其他行业专业人士拟从事的工作职责将对其领域或国家产生更广泛影响，而非仅惠及其潜在雇主、客户和业务，则申请人未能以优势证据标准证明其拟议事业具有国家重要性。

在认定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，我们指出我们寻求拟议事业的“ 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]项事业若具有雇用美国工人的显著潜力，或具有其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

申请人在上诉中强调其在牙科修复学和激光牙科方面20年的专业经验，以表明“ [其]技能和专长有潜力通过改善患者护理、降低成本以及促进癌症治疗和其他医疗保健领域的创新，使美国医疗保健体系大为受益。 ”她声称其经验“ 将惠及任何需要合格专业人士的美国公司和个人，这些专业人士具备研究/牙科领域顾问的专长，特别侧重于制定和执行口腔修复的综合牙科计划，并采用aPDT等先进技术对抗耐药微生物。 ”

然而，申请人依赖其专业经验来确立其拟议事业的国家重要性，这一做法是错误的。其专业经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将关注点从拟议事业转移到外国人本人 ”。同上。此处的问题是申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。参见同上，第889页。在Dhanasar案中，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，因为它们不会对领域产生更广泛影响。同上，第893页。在此，记录并未表明申请人的拟议事业将如Dhanasar所设想的那样影响激光牙科领域、医疗保健行业或任何其他行业：“ [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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”同上。

申请人进一步主张其拟议事业具有国家重要性，因为其激光牙科研究和咨询工作将缓解美国激光牙科专业人员的短缺，并提供经济和医疗保健益处。为支持其主张，申请人提交了行业报告、新闻文章及其领域他人的科学文章。此类报告和文章涉及牙科专业人员短缺；牙科医疗保健成本上升；2021年关于美国牙医的报告；不同患者年龄对修复性牙科护理的需求差异；颌面修复牙科专业；牙科行业趋势；美国的修复牙科医师职位；治疗耐药细菌感染的改进技术；aPDT治疗侵袭性牙周炎和耐药菌株；用于表面消毒的抗菌光动力疗法；肿瘤学中的aPDT和血管内激光照射血液；牙科研究中的机会；以及全球牙科激光市场的预期增长。

我们认可激光牙科治疗领域及相关职业的重要性；然而，仅作为研究员和顾问在激光牙科领域工作，不足以确立拟议事业的国家重要性。我们不关注某一行业或领域的重要性，也不关注某一领域对专业人员的需求，而是关注“外国人拟从事的具体事业”，并考虑该事业的“潜在预期影响”。同上，第889页。此处的问题是申请人是否已确立其拟议事业将如何影响全国激光牙科就业水平、美国经济或更广泛的医疗保健，且符合国家重要性。从记录中的证据来看，尚不清楚牙科领域单个医疗保健专业人员的工作，无论该拟议事业成败与否，是否会在其直接影响范围之外对该领域产生重大影响。记录中的证据并未突出表明申请人的工作如何能产生更广泛的影响，以解决激光牙科专业人员短缺的问题。而如果事实上这些短缺可以通过增加像申请人这样的合格专业人员来解决，则通过美国劳工部（DOL）的劳工证程序来解决会更为妥当。所提交的文章和报告并未讨论其事业对其领域产生所声称的更广泛影响，也未讨论具体归因于其拟议事业的所声称的经济、医疗保健或社会福利影响。

为支持申请人关于国家重要性的主张，记录中还包括一位副教授的意见，其任职于[已隐去]。然而，该意见并未解释或侧重于申请人具体的拟议事业及其潜在预期影响。相反，该意见笼统地表示，申请人的事业可以通过就领域内最新研究和发展提供建议、识别新的研究机会、潜在增长领域和新产品开发，以及就数据分析、研究设计和结果解读的研究项目提供指导，来帮助企业。此外，该意见主要侧重于申请人的专业经验对改善口腔医疗保健的贡献、口腔健康对一般医疗保健的重要性，以及支持口腔健康和医疗职业领域专业人员的国家倡议和政策。提交专家支持信并非资格认定的推定证据。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)；另参见Matter of D-R, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证言可能因相关性、可靠性和整体证明价值而被赋予不同权重）。如上所述，仅说明申请人的专业经验将有助于支持一个重要行业，不足以满足Dhanasar框架下的“国家重要性”要求。

尽管申请人表达了为美国、其激光牙科领域和美国医疗保健做出贡献的意愿，但她并未以具体、具有证明力的证据确立其事业有潜力对其领域产生国家甚至全球影响，或产生达到国家重要性水平的更广泛影响。仅凭陈述和主张不足以证明其拟议事业的国家重要性。无文件支持的断言证明价值有限，不足以承担申请人的举证责任。参见Matter of Soffici, 22 I&N Dec. 158, 165 (Comm'r 1998)。申请人的主张取决于众多因素，而申请人并未在其拟议的激光牙科研究和咨询工作与所声称的结果之间提供足够直接的证据关联。

申请人未能按照Dhanasar先例决定第一要件的要求确立其拟议事业的全国重要性，因此她未能证明符合国家利益豁免的资格。我们注意到，审理主任认定，根据Dhanasar第二要件，申请人处于有利于推进拟议事业的地位，4但权衡之下，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求，对美国并无益处，此即Dhanasar第三要件。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们无需触及、因而保留其关于Dhanasar第二和第三要件下资格认定的上诉论点与裁定。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定行政机关无需对最终决定并非必要的问题作出“纯属咨询性的认定”）。

III. 结论

由于申请人未能依据Dhanasar分析框架所要求的第一要件确立资格，她作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

4 尽管审理主任认定申请人符合Dhanasar第二要件，该决定并未就该认定所依据的证据提供解释或分析。