JUL012024_08B5203 · 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：31673489 日期：2024年7月1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）

申请人是一名牙科助理，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。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否决了该申请，认定记录未能证明申请人有资格获得针对持有高级学位的EB-2专业人士的劳工证要求豁免。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。在上诉中，申请人主张其符合资格，并重新提交了此前已在记录中的证据。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其符合资格。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 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

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得以自由裁量方式豁免职位offer要求，即符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可以作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

1 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，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，能够推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer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签证分类的资格。需要确定的唯一问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，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具有国家重要性。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在其致审理主任的信中，申请人表示：

我拟议的努力是在牙科助理培训与训练领域开设一家公司（合作社），目的是协助培养专业人士进入市场。该领域专业人士（外籍牙医和外籍牙科助理）的资格和提升课程也将以线上和线下方式提供，可覆盖整个美国领土。

审理主任认定，虽然申请人的拟议事业具有实质价值，但其范围和影响不足以达到Dhanasar所定义的国家重要性水平。此外，审理主任认定，申请人未提供充分的书面证据证明其处于有利地位能够开展该事业，或总体而言拟议事业值得豁免劳工证和职位offer要求。

基于重新审查，本办公室将采纳并维持审理主任的决定，即申请人未能证明其拟议事业具有达到国家重要性水平的潜在前景影响。见 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见 Prado-Gonzalez v. INS, 75 F.3d 631, 632 (11th Cir. 1996)（加入“ 所有已审议该问题的上诉法院 ”的意见，认定上诉机构可以基于下级法院决定中所述理由维持该决定）；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“ 被所有直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受 ”）。下文本办公室对申请人的上诉主张进行个别考量。

正如审理主任正确认定的，申请人未以实质性、相关或具有证明力的证据充分证明其拟议事业具有国家重要性。在上诉中，

申请人提交了一份书面论证意见，讨论审理主任的决定，并指出其不同意审理主任关于其事业、其开展拟议事业的有利地位以及其 undertaking 的更广泛影响的结论的方面。她进一步提交了已在记录中并经审理主任决定分析、以引用方式并入本决定的证据。

在其上诉书面论证意见中，申请人请求本办公室重新考虑其拟议事业的国家重要性，因为她设想的合作社将“ 鼓励行业内的良好实践，同时建设日益更好的环境 ”。申请人接着“ 承认缺乏证据证明 ”其培训项目“ 不存在或优于美国已有的项目 ”。她强调其拟议合作社与美国现有培训项目的区别在于“ 培训与就业机会之间的直接整合 ”。虽然申请人声称其事业在为受训者提供就业方面具有独特性，但她未提供证据表明美国其他培训项目、学院或大学不提供相同或类似服务。

申请人进一步表示，为完成其培训项目的人创建“ 直接就业渠道 ”具有国家重要性，因为合格牙科助理短缺。她表示，其培训和安置新牙科助理的事业将扩大获得优质可负担医疗保健的机会，通过专业培训增强劳动力队伍，鼓励预防性健康，促进人口总体福祉，并通过研究促进该领域知识和实践的进步。

本办公室认可申请人的论点，即合格牙科助理对国家的质量生活和社会福祉很重要。然而，合格工人短缺问题由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。申请人关于其拟议事业将增加获得可负担医疗保健机会的主张缺乏记录支持。记录中没有证据表明，在特定地区增加受训牙科助理的数量会影响医疗保健成本或增加可用牙医的数量。此外，申请人承认其提供的培训课程与美国已有的课程并无不同。虽然申请人笼统提及参与研究以推进牙科行业，但她未指明具体研究项目、研究项目所需的时间和资源，或拟议研究的国家影响。

申请人在上诉中重申，其事业将产生达到国家重要性水平的深远经济影响。申请人表示，作为培训和安置合作社，其企业是佛罗里达州I_____I经济萧条地区劳动力的重要催化剂。本办公室认可申请人在上诉中的主张，即其在五年期间支付的_____工资和$1,148,860佣金将促进其拟运营地区整体经济健康。然而，她未通过客观证据证明该金额代表国家或区域层面的经济影响。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人的事业

是一家培训与就业安置合作社，特别关注牙科助理的培训与安置。所提供培训的益处似乎仅限于学生、雇用他们的牙科诊所，以及接受他们护理的患者。正如审理主任所指出，申请人未能充分证明其事业的触及范围超出其客户之外。在Dhanasar案中，我们讨论了教学，如同专业培训，不会以足以达到国家重要性的方式广泛影响教育领域。Dhanasar at 893。申请人的事业存在同样的缺陷。在此，记录未能充分证明申请人的事业在其学生和雇用他们的牙科诊所之外具有任何更广泛的影响。此外，申请人已承认其拟议事业所提供的培训课程在美国 readily available，且对牙科行业没有更广泛的教学法影响。虽然申请人已表明其事业将对其客户产生某些特定的经济影响，但她未能证明该影响将对国家经济产生更广泛的影响。因此，申请人未能证明其拟议事业具有Dhanasar所设想的国家重要性，我们将据此驳回其上诉。

由于申请人未能确立其拟议事业具有国家重要性，她不符合Dhanasar分析框架下的国家利益豁免资格。我们保留关于记录中的证据是否满足Dhanasar第二和第三项条件的意见。See INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（"法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定"）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。