MAR202024_03B5203 · 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：30276003 日期：2024年3月20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，以及对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人已证明其作为高级学位专业人士符合EB-2分类的资格，但未确立对所需工作要求（因而对劳工证）的豁免将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3由我们审理上诉。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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，作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2分类的资格，则必须进而确立其值得对工作要求“ 符合国家利益 ”行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“ 国家利益 ”一词，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 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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合EB-2分类资格，作为持有高级学位的专业人士，且记录支持该认定。[2] 尚待确定的剩余问题是，申请人是否已确立对工作要求（因而对劳工证）的豁免将符合国家利益。在否决申请时，审理主任认定申请人未确立其拟议事业的国家重要性、其处于有利地位以推进该事业，以及权衡之下豁免工作要求将有利于美国。

基于下述理由，我们认定申请人未根据Dhanasar分析框架的第一项要件证明其拟议事业的国家重要性，因此作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。虽然我们未逐一讨论每一项证据，但我们已经审查并考虑了每一项证据。

A. 拟议事业

申请人证明其在其祖国巴西完成了牙科外科大学学位以及口腔健康促进与预防的研究生专业。记录显示她拥有约12年作为执业牙科医生和牙科外科医生的经验。

在提交申请时提交的职业计划中，申请人表示她将继续运用其“作为牙科外科医生的能力，帮助满足需求并缓解该国牙科健康专业人员短缺的问题，为知名牙科诊所提供高技能服务，提供教育讲座以赋能该领域的其他专业人员，并改善美国公民的口腔及整体健康。”她表示她将为各年龄段患者提供专业口腔护理，特别是在临床护理、牙科外科和社区教育领域。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人主张其拟议事业是提供其在口腔外科、全科实践、儿童牙科、修复牙科、牙周病学和牙髓病学方面的经验。她详细说明了她在每个领域将执行的具体临床程序。申请人还强调她打算提供社区教育以及对其他牙医和医疗保健专业人员的培训，并表示她打算“在医疗保健行业的各个领域工作，并在自己的诊所、全国牙科诊所网络等中担任角色。”

2 由于审理主任认定申请人符合EB-2分类资格作为高级学位专业人士，他们未就其作为特殊能力人士符合分类资格的替代主张作出裁定。

B. 实质价值与国家重要性

Dhanasar框架的第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于非公民拟从事的具体事业。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

审理主任认定申请人已确立其拟议事业的实质价值，但未确立其国家重要性。具体而言，审理主任认定申请人未证明其事业将在该领域产生更广泛的影响、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的潜力。

在其支持上诉的初始陈述中，申请人质疑审理主任的决定，主张先前提交的证据“ 无疑强调了 ”其事业的“ 关键国家影响 ”，并确立其国家利益豁免的资格。具体而言，申请人表示她将提供的服务“ 有望在健康领域带来具有广泛国家和全球影响的变革性变化 ”，这将“ 直接和间接地提振经济，同时也显著增强社会福利。 ”

在其随后的书面论证意见中，申请人未进一步回应审理主任的决定。相反，她表示先前提交的证据“ 可能未充分展示我的专业知识、技能和倡议的全部范围。 ”她提交了额外证据，包括一份新的“ 事业声明 ”，称其拟议事业是实施一项“ 创新口腔康复计划 ”，该计划“ 旨在从根本上改变美国的口腔健康格局 ”。虽然她在支持上诉提交的材料中描述了该项目及其预期成果，但新信息与她先前描述的事业存在显著差异。[3] 因此，我们不能认定她仅仅是寻求澄清其在先前职业计划中提供的信息。申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以使明显有缺陷的申请符合USCIS要求。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。因此，在评估申请人是否履行其举证责任以确立其拟议事业的国家重要性时，我们将基于审理主任面前记录中的证据进行审查。

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，申请人引用了主要媒体和其他出版物中关于美国缺乏负担得起的牙科护理和牙科保险、牙科健康专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，以及可能与缺乏充分牙科护理相关的严重健康后果的文章。

3 例如，新的事业声明表明申请人在美国的工作将侧重于推进用于治疗无牙颌的“ 双连接器覆盖义齿 ”的使用。她强调这种“ 增强型覆盖义齿程序……呈现了一种创新的牙科康复方法。 ”最后，她表示“ 特别感兴趣的领域是充分利用双连接器 ”，并指出通过这样做，她将“ 推进牙科科学并为修复牙科的卓越建立新基准 ”，并将“ 引领口腔保健领域的革命。 ”

不同人口群体，以及可能与缺乏充分牙科护理相关的严重健康后果。

该证据为申请人关于其拟从事工作具有重大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"。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻求拟从事事业的"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。最后，我们将考虑拟从事事业具有广泛增进社会福利潜力的证据，以及它是否会影响作为国家政府倡议主题的事项。

申请人就其事业可能带来的积极经济影响提出了概括性主张。其中一些主张强调了牙科医疗保健行业的经济重要性。例如，在回应补证通知（RFE）时，申请人强调牙科服务市场在2021年创造了136.4亿美元的收入，并在全国范围内提供了超过两百万个就业岗位。她还援引统计数据估计，单一家牙科诊所的直接和间接经济影响超过170万美元。尽管牙科医疗保健行业所产生的收入对美国经济可能具有重要性，但她仍必须证明其特定事业的潜在积极影响将是“ 实质性的 ”。

申请人进一步主张，她的工作将通过积极影响患者的就业前景、减少因口腔健康不佳导致的医疗保健成本和生产力损失、刺激地方经济、增加税收、最大化牙科和美国医疗保健实践的生产力、创造就业机会以及扩大其领域合格劳动力，从而产生"对经济的连锁效应"。记录中还包含宽泛的陈述，称申请人的事业"创造了提高美国和世界生活水平的机会"，并将成为"创造健康经济的关键因素"。然而，她并未证明其拟从事的牙医工作如何具有雇用美国工人的重大潜力，也未说明她将在经济萧条地区工作。事实上，除提供申请人所在行业整体的收入和就业统计数据外，记录中不包含关于申请人未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的信息或证据。在缺乏与申请人具体事业相关信息的情况下，记录不能表明其事业对区域或国家经济产生的利益将达到 Dhanasar 所设想的"重大积极经济影响"水平。同上，第890页。申请人未为其关于其事业可能在全美范围内"提高生活水平"的主张提供证据基础。

我们还考虑了申请人是否证明其涉及口腔健康的拟从事工作将影响作为国家政府倡议主题的领域。记录中包含对疾病控制中心（CDC）《促进口腔健康国家行动呼吁》的引用。所提交的关于该倡议及其他政府倡议的信息有助于表明申请人拟从事事业的重大价值

。然而，申请人有资格并可能接受作为国家倡议主题的行业或部门中的职位这一事实，本身并不足以确立具体事业的国家重要性。申请人仍必须证明其拟从事工作的潜在预期影响以及它如何影响那些国家倡议。

此外，虽然申请人概括性地指出改善口腔健康可以改善个人的生活质量，但记录未提供充分支持以认定其具体拟从事事业具有广泛增进社会福利的潜力，而非仅增进其所治疗个体患者的福利。记录支持口腔健康对整体人口健康很重要的认定；然而，它并未确立一名牙医的工作将对更大范围人口的口腔健康和总体福祉产生足够广泛的影响。

记录中还包含引用美国对牙科保健专业人员需求日益增长以及合格人员短缺以满足这一需求的统计数据。然而，这一短缺同样不足以证明申请人拟在美国从事牙医执业的具体事业具有国家重要性。仅凭合格专业人员短缺并不能使单个牙医的工作在 Dhanasar 先例决定下具有国家重要性。申请人的若干国家重要性主张可合理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。4 外国牙医通常受此要求约束，因此经营牙科诊所的内在利益并非豁免该要求的推定理由。此外，申请人未表明其作为牙医的就业将对该领域任何人才短缺产生重大影响。

申请人还表示其工作将推进其领域，指出她有资格向其他牙科专业人员提供培训和指导，并将通过讲座和会议等活动这样做。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，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。虽然申请人指导其他牙科专业人员的计划具有重大价值，但她未证明其可能开展的任何教学活动将提供超出其同事和学员范围的利益。在此，我们同意审理主任的意见，即申请人未提交充分证据以确立其工作的更广泛影响将是什么，或她的工作将超出其诊所及患者范围，影响或推进她打算经营的牙科医疗保健领域。申请人关于她"处于在卫生领域带来具有广泛国家和全球影响的变革性变化的位置"的主张未得到记录的充分支持。

记录中包含申请人行业同事的支持信，证明其技术能力、经验以及为患者提供优质护理的承诺。然而，申请人的技能、知识及其领域先前的工作涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件"将焦点从拟从事事业转移到外国人身上"。同上

4 美国劳工部通过劳工证程序解决合格工人短缺问题。关于劳工证程序内在利益是否被其他有利因素所抵消的认定，涉及 Dhanasar 分析框架第三项要件下规定的权衡分析。

第890页。此处的问题是，她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。所提交的推荐信虽然高度赞扬申请人的专业技能和资格，但未提供关于其拟在美国从事牙医执业事业的 national importance 的见解。

最后，我们同意审理主任的认定，即两位大学教授提交的专家意见书在确立申请人拟从事事业的国家重要性方面不具有说服力。作者显著侧重于口腔健康的重要性、牙科保健服务市场的规模、对合格卫生专业人员日益增长的需求、该领域的人才短缺以及受益人在该行业工作的先前经验和资格。虽然他们表示美国将从申请人作为牙医的专业知识和技能中受益，但他们未充分论述申请人的具体拟从事事业、其预期重大经济影响或申请人在该领域工作的任何更广泛影响。

我们注意到，USCIS 可自行裁量将大学、专业组织或其他来源作为专家证词提交的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l，19 I&N Dec. 791，795（Comm'r. 1988）。然而，USCIS 最终负责对外国人的资格作出最终认定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。同上，另见 Matter of D-R-，25 I&N Dec. 445，460 n.13（BIA 2011）（讨论可根据相关性、可靠性及整体证明价值给予专家证词不同程度权重）。在此，专家意见书的许多内容在申请人拟从事事业的国家重要性方面缺乏相关性和证明价值。

虽然申请人的证据显示其拟议事业将如何积极影响其患者及其未来雇主，但并未证明该事业将产生符合国家重要性的潜在前瞻性影响。因此，申请人未能确立其拟议事业满足Dhanasar框架的第一项要件。

由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留其关于Dhanasar框架其余要件下资格的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对判决结果无需依赖的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能确立其有资格或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。