MAR272024_02B5203 · 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：30587803 日期：2024年3月27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，寻求被归类为持有高级学位的专业人士以及科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见本法第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，酌情批准此项对所需工作邀请（并因此对劳工证）的豁免。

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符合国家利益豁免的资格。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室上诉审理。申请人负有以优势证据证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事中的问题重新审理（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审理，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 underlying 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的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合EB-2资格，其随后必须证明其值得获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第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，USCIS可作为酌情事项 [1] 批准国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 参见 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批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

- 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
- 总体而言，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8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所定义的持有同等高级学位的专业人士资格。申请人关于特殊能力的并行主张因此已无实际意义。需要确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任认定申请人已证明其拟议事业的实质价值，并已满足Dhanasar国家利益测试的第二项要件，但未证明该事业的国家重要性，也未满足第三项要件。

申请人于2010年在巴西获得其牙科第一专业学位。此后，她修读了牙髓病学、牙修复学和正畸学等牙科专业的额外课程。自2014年以来，申请人在巴西经营自己的牙科诊所。申请人于2023年2月提交了该申请。

申请人对拟议事业的初步论述侧重于描述她“ 将提供患者护理和指导 ”。申请人描述了牙医在临床实践中执行的各种任务，并表示她的“ 职业生涯将以临床实践为重点发展 ”，同时“ 识别牙科领域的业务需求和新机遇 ”并“ 提供教育讲座以赋能该领域的其他专业人士 ”。

Dhanasar第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于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瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室寻求更广泛的影响。例如，一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应（特别是在经济萧条地区）的事业，很可能被理解为具有国家重要性。Id. at 889-890。

在随申请提交的一份陈述中，申请人声称“ 她的专业知识将为美国企业和国家利益带来显著的积极经济影响 ”。她声称，由于她能够从事牙科领域的多个专业，她的“ 事业将有助于缩小全科医生与其他专科牙医之间可用性差距 ”。例如，申请人引用了统计数据，表明“ 2019年全美仅有3,739名持照的修复牙科专业人士 ”。申请人主张，鉴于她“ 在稀缺专业领域的深厚专业知识……，她将负责在同行和助理中传播该领域的最佳实践 ”。

申请人还声称她的“ 拟议事业是美国的主要经济贡献者 ”。申请人提供了关于“ 美国牙科服务市场 ”总价值的总体统计数据，但未证明其拟从事执业的经济意义或影响。

申请人还表示牙科诊所创造就业机会，但她未引用具体数字来证明其拟议事业预期创造就业的程度。

申请人对拟议事业的初步论述包含若干缺乏具体支持的笼统主张，例如称：“ 作为一名牙医……[申请人]创造了提高美国和世界生活水平的机会。她的工作是创造健康经济的关键因素。 ”申请人引用了关于牙科益处的信息，但关于更广泛领域的总体背景信息并不能证明某一牙科诊所的国家重要性。

申请人还表示她打算“ 帮助需要牙科护理的贫困美国社区 ”，并“ 制定和实施非营利项目，以便其他专业人士能够朝着同一目标努力 ”。申请人未提供关于这些项目的任何细节，也未证明其执业将覆盖足够多的贫困或服务不足的患者以达到国家重要性的水平。

在一份补件通知（RFE）中，审理主任指出申请人“ 提出了国家重要性的主张但缺乏支持该主张的证据 ”，并且“ 牙科领域的国家重要性……并不能证明具体拟议事业的国家重要性 ”。

在回复中，申请人表示她“ 将超越普通牙医的工作 ”，“ 在牙齿的所有功能和美学方面提供卓越服务。这将影响美国公民的自尊、健康和生产力 ”。申请人还声称，由于其独特的经验，其拟议事业将“ 对美国牙科行业产生不可估量的贡献，包括国家和甚至全球影响、雇用美国工人的显著潜力、增强社会[原文如此]以及对美国政府的国家重要性 ”。申请人进一步声称：

她还将与当地社区组织和学术机构合作，建立一个超越其执业范围的护理和教育网络。由其事业支持的 growth 通过降低与未经治疗的牙科疾病相关的医疗保健成本、提高健康素养和生产力，以及促进老龄人口和儿童之间改善的社会互动，为所有美国公民带来红利。

申请人主张她的“ 工作具有明显的更广泛影响，因为其结果被广泛传播给医疗保健行业的其他专业人士 ”，但她未解释这种传播将如何发生。相反，申请人表示：“ 通过作为一名长期成功的牙医，[申请人]已确保她的工作会被注意到。 ”

申请人还表示她的工作将带来“ [i]医疗保健的可及性和可负担性增加 ”，因为“ [b]y瞄准经济困难地区并打破牙科医疗保健的障碍，[申请人]将建立一个可扩展和可复制的护理模式，可应用于不同地区 ”。申请人声称她还将教育公众关于牙科医疗保健的知识，并“ 为当地经济和社区发展做出贡献 ”，“ [b]y创造就业机会、多样化服务、增加患者基础，以及与当地

组织合作。”申请人列出了若干变革性目标，但未提供由独立证据佐证的细节，以表明其拟议事业将如何实现这些目标。

申请人还指出政府为促进口腔健康所做的努力，以及新牙医需求预计将增加。这些因素并不能表明某一牙科诊所具有国家重要性。申请人未能证明其拟议事业将如何显著增加牙医数量，从而达到国家重要性的水平。劳工证程序针对的是劳动力短缺问题，因此此类短缺本身并不构成豁免该程序的理由。

记录显示，2023年7月，在收到补证通知（RFE）后，申请人致函佛罗里达州卫生局（FDOH），请求“一封信函或声明，说明我[已隐去]需要牙医。”作为回应，一名管辖三个县的FDOH行政人员承认了当地短缺情况，并提供了一份FDOH职位的招聘公告。申请人提交了FDOH招聘公告的副本，但未说明她是否申请了该职位。

申请人主张，牙科卫生员也存在短缺，部分原因在于“退休或不愿在临床环境中担任牙科卫生员”。新开设的牙科诊所可能会为该诊所配备人员而创造新的牙科卫生员职位，但申请人未解释其拟议事业将如何增加牙科卫生员的供给以填补这些职位。

审理主任拒绝了该申请，称申请人的“开发一种可能具有国家、区域或全球影响的模式的意图，不足以证明拟议事业的国家重要性”，因为申请人未提供“关于申请人医疗保健模式的具体信息”。审理主任还认定，申请人未“证明作为一名牙医工作如何具有国家甚至全球影响”，也未“表明本案中的拟议事业足以超越申请人将服务的个人，对行业或领域产生更广泛的影响”。

在上诉中，申请人陈述：

关于国家利益豁免要求，移民局认定上诉人的拟议事业具有实质价值但不具有国家重要性。然而，移民局并未根据Dhanasar进一步分析各项要件，仅仅因为这样做没有实际意义。上诉人被剥夺了正当程序权利和公平对待。

记录不支持这一主张。审理主任讨论了Dhanasar的全部三项要件，并认定申请人已满足第二项要件，结论是申请人具备良好条件推进拟议事业。

申请人称，审理主任“未给予适当考虑”申请人的职业计划以及“来自[已隐去]的信函，[该信函表示]对其技能感兴趣，并称他们很乐意[已隐去]在该县与其合作。”申请人引用了USCIS政策手册中的一段话：

“ [来自]感兴趣的政府机构或准政府实体的信函，可以为第一项要件的目的证明有利，例如，如果这些信函证明该机构或实体在拟议事业方面具有专业知识，且拟议的STEM事业有望推进一项关键和新兴技术，或在其他方面对维持美国的技术领先地位具有重要意义。 ”

6 USCIS政策手册F.5(D)(3)。申请人称：“ 在本案中，[FDOH]办公室正式告知[申请人]他们对其服务感兴趣。 ”如上所述，FDOH的来函是对申请人请求的回应。虽然FDOH在回应申请人的询问时告知了申请人该职位空缺，但记录并未显示FDOH积极招聘申请人担任该职位，也未显示申请人申请了该职位。FDOH的电子邮件通信并不能证明某个感兴趣的政府机构证实了申请人拟议事业的国家重要性。
申请人复制了FDOH的电子邮件，其中写道：[已隐去]居民需要更多获得牙科护理的机会。事实上，我们的卫生部门目前正试图雇用一名全职牙医。 ”该邮件随后提供了上述招聘公告的链接。在复制FDOH电子邮件后，申请人称：“ 换言之，其工作的国家重要性激发了社会机会并促进了营养发展，从而改善了国家医疗保健部门的功能——所有这些都回应了一个明显的国家危机。 ”尽管申请人使用了“ 换言之 ”这一措辞，但FDOH的电子邮件并未包含任何此类对申请人工作或其重要性的评价。

关于其职业计划，申请人称“ 其工作的国家重要性激发了社会机会并促进了营养发展，从而改善了国家医疗保健部门的功能 ”。她还主张，“ 拟议事业将不仅影响其所服务的个人，而且有可能惠及其所服务个人的家庭和关联人员 ”。申请人未作详细阐述，也未解释其所称工作对患者家庭和关联人员的影响如何足以赋予拟议事业国家重要性。

在Dhanasar案中，我们认定申请人未能证明其拟议的教学工作将对其所教的有限数量学生之外产生影响。参见同上，第893页。类似的推理似乎适用于本案。申请人详细描述了其将实施的牙科手术类型，但其临床实践仅服务于有限数量的患者。申请人还声称将通过讲座和其他方式传播知识，但未解释她将如何在全国性重要层面上做到这一点，而非仅触及该领域有限数量的其他人。

除了对其将在自己诊所实施的某些手术的技术性描述外，申请人几乎未提供关于其拟议事业将涉及什么内容以及如何产生其所描述的更广泛效益和改革的细节。在缺乏此类细节且无独立书证支持的情况下，我们认定申请人未能履行其举证责任，证明其拟议事业的国家重要性。

对Dhanasar其余要件的详细讨论不会改变本上诉的结果。因此，我们对第二项和第三项要件保留意见。2

III. 结论

申请人未能证明拟议事业的国家重要性。因此，申请人未能表明符合国家利益豁免的资格，我们将作为裁量事项驳回上诉。

裁定：上诉被驳回。

2 参见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）；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）。