MAY022025_01B5203 · 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

案卷号：37809853 日期：2025年5月2日

对服务中心运营处（SCOPS）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，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）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)。

SCOPS审理主任否决了该申请，认定尽管申请人已确立其EB-2分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。本事项现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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（exceptional ability）的个人。该法第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。虽然法规和相关条例均未界定“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]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

• 拟议事业（proposed endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
• 该个人处于有利地位（well-positioned）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。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类资格，作为持有高级学位的专业人士，且记录支持这一结论。上诉中的问题是申请人是否满足Dhanasar分析框架三项要件的要求，以及是否作为自由裁量事项值得国家利益豁免。在全面审查记录后，本办公室认定，基于下述理由，申请人未能确立国家利益豁免的资格。

申请人拟通过在声誉良好的诊所工作，将其先进的种植学、修复学和美学牙科技能应用于临床实践，将先进牙科技术整合到临床实践中，从而为美国牙科领域作出贡献。在否决申请时，审理主任逐一论述了Dhanasar框架的全部三项要件。审理主任认定拟议事业具有实质价值，但认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，也未能证明申请人处于有利地位以推进该事业。此外，审理主任解释称，申请人未能证明权衡之下豁免工作要求将有利于美国。

在上诉中，申请人主张审理主任在分析国家重要性要件时存在错误，因其狭隘地聚焦于本地化影响和经济效益，而忽视了申请人工作的可复制效益。申请人声称审理主任忽视了事业的关键细节、未适当权衡申请人的贡献，并因使用模糊推理而违反了《行政程序法》（APA），据此坚持认为该决定存在错误。

申请人证明其是一名拥有超过25年专业经验的牙科外科医生，擅长复杂牙科手术，特别是在种植学、修复学和微创技术方面，并曾指导和培训牙科专业人员。在其职业发展计划中，申请人阐述了其工作的变革性影响，特别是在开发和实施即刻负重种植体和X-GUIDE 3D动态导航系统等先进技术方面，提高了牙科手术的成功率和缩短了恢复时间。申请人还详述了其在指导和培训未来牙科专业人员以缓解熟练从业人员短缺方面的经验，并描述了其将如何关注服务不足的人群。

为满足Dhanasar分析框架的第一项要件，申请人必须证明其拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性。事业的实质价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。记录支持审理主任的认定，即申请人旨在改善美国患者口腔健康的拟议事业具有实质价值。

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预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在初次提交中，申请人提供了专业和行业出版物上发表的文章，以支持其能够满足Dhanasar分析框架第一项要件的主张。这些文章论述了美国缺乏负担得起的牙科护理、全国和地区牙科卫生专业的劳动力短缺、不同人口群体在获得牙科护理方面的不平等，以及牙科护理对整体健康的重要性。该证据支持申请人的主张，即其拟议工作具有实质价值。然而，在评估国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的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”。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具有国家甚至全球影响。”同上。

虽然申请人的陈述反映其意图为客户提供微创牙科护理，但其未提供足够的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。根据其职业发展计划，申请人未能说明其打算向客户提供的牙科服务将如何在牙科领域产生更广泛的影响。申请人强调其打算将自己确立为一家尖端牙科诊所的所有者，并且其贡献将“通过推进创新、促进可持续性和填补医疗保健缺口，帮助美国成为牙科护理领域的全球领导者”。记录支持以下认定：口腔健康对人口整体健康很重要，且美国有许多服务不足的社区缺乏获得适当牙科护理的机会。然而，记录未能确立一名牙医或牙科外科医生的工作将在该领域产生全国性的重大影响。

记录中包含旨在表明美国存在牙医短缺的信息。但这种短缺同样不足以证明申请人可能设立的任何一家或多家诊所具有国家重要性。仅凭合格专业人员短缺本身，并不使一名个体牙医的工作在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地适用于任何牙科诊所，但国会并未就工作要求（job offer）和劳工证要求对牙医提供一揽子豁免。[2] 外国牙医通常受此要求约束，因此经营诊所的内在益处并非豁免该要求的推定理由。

在上诉中，申请人坚持认为其诊所将产生重大积极经济影响，并解释其在“即刻负重骨整合种植体和3D引导手术系统方面的专业知识引入了显著减少矫正手术需求、降低手术并发症风险并增强牙科修复体耐久性的方法”，从而缩短恢复时间并提高诊所的职业效率。其坚持认为经济优势远远超出个体牙科诊所，并允许护理模式的复制和更广泛采用。

2 美国劳工部通过劳工证程序解决合格工人短缺问题。关于劳工证程序所固有的利益是否被其他有利因素所超过的认定，涉及Dhanasar分析框架第三项下所阐述的权衡分析。

我们在Dhanasar案中指出，“ 一项具有雇用美国工人之重大潜力、或具有其他重大积极经济影响的事业——例如特别是在经济萧条地区——可被理解为具有国家重要性。 ” Id. at 890。然而，举证责任在申请人一方，须证明其拟从事事业的 economic effects（经济影响）是“ 重大的 ”。在此，除关于护理改善的一般性主张外，申请人未提供证据说明其特定拟从事事业将如何产生任何预期的美国经济影响或就业创造。缺乏此类证据，记录不能表明其服务或职位给美国区域或国家经济带来的任何利益会达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”的程度。Id. at 890。

此外，申请人强调了其行业或职业的重要性、其在巴西作为牙科外科医生的长期职业生涯，以及其在自己未来执业中预期的领导角色；然而，这些因素不足以确立拟从事事业的国家重要性。尽管申请人的专业资格和过往雇佣经历很重要且已记录在案，但申请人通过其教育、培训和雇佣所获得的专长涉及Dhanasar框架的第二项，“ 将焦点从拟从事事业转移到外籍国民身上 ”。Id. 此处的问题是，申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一项下是否具有国家重要性。

申请人着重强调微创技术的重要性，称其可在各地区复制推广，影响全美国的诊所和专业人员，从而提高整个牙科行业的标准。然而，他未进一步解释他将如何复制这些技术和创新方法，使其可被视为超出其个人患者和诊所的范围。未指明该领域具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。See 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。

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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Dhanasar at 893。在此同样，虽然我们同意申请人关于减少侵入性治疗需求很重要的观点，但记录未表明其拟从事事业如何能够充分超出其患者范围，从而对更广泛的医疗保健领域产生“ 国家甚至全球影响 ”，且达到与国家重要性相称的水平。Id. at 889。同样，我们认可申请人的事业可能提升牙科保健行业劳动力的资质，但他未确立其作为尖端牙科诊所所有者或高级诊所高级合伙人的雇佣的预期影响将如何产生与国家重要性相符的广泛影响。

我们认可申请人提供了专家意见和推荐信、患者、该领域专家和教授。一位教授在[已隐去]就Dhanasar框架第一项发表了意见，并写道申请人“ 必将为美国的牙科服务增添许多内容 ”。另一位牙医兼知名教授解释说，申请人作为牙医的工作将“ 带来无数

利益，为美国人提供高质量牙科护理，而且还将促进就业创造，因为经营牙科诊所涉及多元化的专业人员和辅助人员团队 ”

相关领域或行业任何专业人士的意见在评估国家利益豁免主张时都受到尊重且具有价值。然而，专家意见和推荐信不足以证明申请人的拟从事事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式提供Dhanasar案所设想的对我们国家的 “ 重大积极经济影响 ”。Id. at 890。这些信件缺乏证据证明申请人通过其公司提供的牙科服务将在经济萧条地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平或商业活动为某一美国地区或其人口带来重大经济利益。

关于申请人主张审理主任在决定中使用了不明确的语言并违反了APA，申请人未引用审理主任所违反的APA具体条款。相反，申请人声称补件通知（RFE）和拒绝决定包含相互矛盾、任意和套话式的陈述，对提交的证据几乎未作讨论。虽然审理主任确实使用了关于裁决要求和可接受证据的常见语言，但从拒绝决定中可以清楚看出，审理主任对申请人的事业进行了个别化考量。在决定中，审理主任指出了支持申请的 evidence（证据）并分析了重要文件，特别是关于拟从事事业和推荐信的文件，从而表明这些信息在作出决定时已被评估。

基于上述理由，申请人未证明其拟从事事业具有国家重要性，因此他不符合Dhanasar分析框架第一项的要求。尽管审理主任还认定申请人未确立其在Dhanasar框架第二项和第三项下的资格，但对剩余各项的详细讨论不能改变本上诉的结果。因此，我们保留这些问题，并将基于上述理由并作为自由裁量事项驳回上诉。3

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架第一项的必要条件，我们认定其未证明有资格、或以其他方式作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

3 See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (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)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。