NOV212023_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：30041056 日期：2023年11月21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，寻求就业类第二优先（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)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，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。此事现因上诉而由本办公室审理。

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

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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其应获得对工作邀请要求（即劳工证）的“ 国家利益 ”酌情豁免。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，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 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项 [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；

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酌情性质）。

- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
- 权衡之下，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持有高级学位的专业人士资格。尚待裁定的其余问题是，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。基于下述理由，本办公室认定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的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人最初表示她打算继续运用其“ 作为牙科外科医生的能力，帮助满足需求并缓解本国牙科保健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健康和整体健康。 ”她进一步主张其“ 拟议事业是从事全科执业、临床护理和高级口腔外科手术。 ”

在回应审理主任的证据要求时，申请人主张其拟议事业涉及从事“ 高级口腔外科手术、全科执业和口腔美容外科手术 ”。她进一步陈述：

我将运用我在高级口腔外科手术、面部双颌切除术-脂肪切除术、牙科、牙周病学和儿童牙科方面的扎实知识，诊断牙弓区域的问题并实施手术以改善功能或口腔外观。

我在信息和技术方面的扎实知识将成为诊断和治疗损伤、疾病和口腔畸形的差异化优势，包括症状、治疗方案、药物特性、相互作用和预防性健康措施。

由于我在口颌面部诊断方面拥有丰富经验并了解必要的信息和技术，我将诊断和治疗与口腔健康相关的损伤、疾病和畸形。

此外，我将运用我的技能实施诸如拔牙、牙龈成形术、双颌切除术（面部脂肪切除术）以及采用开放和闭合技术拔除阻生和萌出智齿等手术……我将运用有无功能的牙龈成形技术。此外，我将进行开放和闭合程序的龈下刮治和根面平整，并指导专业同行如何进行手术。我将从硬腭移除牙齿并剥离颌部区域的邻近组织。

此外，我将运用我所掌握的诊断和治疗人体损伤、疾病和畸形所必需的信息和技术知识，包括症状、治疗方案、药物特性和相互作用以及预防性健康措施。

记录中包括来自 K-V-M-A-、F-A-F-O-、M-F-S-、R-A- 和 V-T-S-S- 的支持信，讨论申请人的牙科能力和经验。然而，申请人的技能、知识和在其领域的先前工作涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民本人 ”。Id. at 890。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。

在否决该申请的决定中，审理主任认定申请人已证明其拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。审理主任指出，申请人未能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其他重大积极经济效应。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张其“ 拟议事业的更广泛影响……基于以下事实：[申请人]是高级口腔外科手术专家，能够指导其他专业人员实施外科手术 ”，但她未能证明其拟议的教学工作为其领域带来更广泛的影响，而非仅限于接受其口腔外科手术指导的个人。虽然申请人指导其他牙科专业人员的计划具有实质价值，但她未能证明其教学活动所带来的益处超越其受训者，进而更广泛地影响牙科或口腔外科领域。同样，在 Dhanasar 中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。

申请人还主张其拟议事业具有更广泛的影响，因为“ 口腔健康在个人和人群的身体、心理、社会和经济福祉中发挥着至关重要的作用 ”。她解释说，她的工作通过治疗“ 严重的口腔和牙龈疾病以及咀嚼障碍，例如口腔癌 ”来挽救生命。此外，申请人主张其事业“ 有助于美国人口恢复福祉和自尊，使他们有信心并准备好全身心投入其教育和/或就业 ”。

此外，申请人主张其涉及口腔健康的拟议工作有助于诸如 Healthy People 2030 和 InsureKidsNow.gov 等政府倡议。虽然关于这些倡议的信息有助于表明其拟议事业的实质价值，但不足以证明其事业的国家重要性。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室关注“ 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，“ 我们寻求拟议事业的更广泛影响 ”，且“ [a]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。 ”Id. 本办公室还指出，“ [a]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效应，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室审视记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。虽然申请人拟议的牙科、口腔外科手术和教学职责具有实质价值，但她未能提供充分的信息和证据证明其拟议

事业达到国家重要性的水平。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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定申请人未能证明其拟从事的牙科工作足以超越其未来患者和专业受训人员，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响牙科领域、美国公共卫生、社会福利或我国经济。

此外，尽管申请人在上诉中主张其拟从事的事业将“ 提高生活水平 ”、创造“ 健康的经济 ”、帮助美国企业、“ 创造就业机会 ”并减少其领域的“ 人才短缺 ”，但她未能证明其拟从事的工作具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为我国带来重大积极经济影响。2 在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录并未表明申请人事业所产生的区域或国家经济利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。

基于上述理由，申请人的拟从事工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未能确立其拟从事事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决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)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能证明其符合资格或否则在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

2 关于申请人的“ 人才短缺 ”主张，我们不被以下论点所说服：由于其领域专业人员短缺，其拟从事事业具有国家重要性。在此，申请人未能证明其拟从事事业将影响或显著减少所主张的国家短缺。此外，合格工人短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。