OCT022023_04B5203 · 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：27970841 日期：2023年10月2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（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，认定尽管申请人已证明其作为持有高级学位的专业人士符合EB-2分类资格，但她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。8 C.F.R. § 103.3。

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基础EB-2签证分类的资格，即根据该法第203(b)(2)条，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人士。其次，申请人必须证明其值得在“国家利益”下获得对工作要求（即劳工证）的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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

[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）。

• 综合权衡，豁免工作要求将有利于美国。[2]

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。因此，唯一需要处理的问题是申请人是否已证明豁免工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。在否决申请时，审理主任分析了Dhanasar分析框架的全部三项要件，并认定申请人未证明其满足第一项和第三项要件。

在上诉中，申请人主张证据足以证明其满足Dhanasar框架下的全部三项要件，并且作为酌情事项应获得国家利益豁免。基于下述理由，本办公室同意审理主任的结论，即申请人未能充分证明其拟议事业在第一项要件下的国家重要性。

A. 拟议事业

申请人陈述其于1985年至2021年5月期间在巴西担任牙医和口腔外科医生。在申请第6部分，申请人表明其预期职业为“ 牙医，全科 ”，并提供了与该职业相对应的职位描述和标准职业分类代码。

在其提交申请时提交的商业计划和陈述中，以及为回应补件通知（RFE）而提交的更新职业计划中，申请人表示她打算在佛罗里达州[已隐去]开设自己的牙科诊所或诊所网络，在那里她“ 将为来自缺乏牙科护理的地区和人群的儿童、青少年和成人提供负担得起的牙科治疗和预防服务 ”。她指出，其拟议事业将从佛罗里达州开始，到第五年“ 将在加利福尼亚州和纽约州开设诊所，为国家带来显著利益 ”，每家诊所将创造直接和间接就业机会。

她的商业计划包括行业和市场分析、商业策略、财务预测和预估，以及公司拟提供服务人员和人员的描述。关于未来人员配置，该计划预计申请人的牙科业务将在运营的前五年雇用89名员工，产生3,681,100美元的税收收入，并在第五年实现超过675,000美元的净收入。

申请人未主张或提供证据证明其已获准在美国从事牙科执业，但表示其打算“ 采取一切必要步骤以便能够在牙科领域工作 ”，例如完成面向国际培训牙医的高级衔接项目以获得牙科学位，并通过适用的州执照考试。申请人未提供其所选专业获得执照的时间表。

[2] 关于该三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

B. 实质价值与国家重要性

为满足Dhanasar分析框架下的第一项要件，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。Dhanasar框架的这一要件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。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前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在审理主任面前及在上诉中，申请人提供了来自专业、行业和政府出版物的已发表文章，以支持其主张，即她能够满足Dhanasar分析框架的第一项要件。这些文章论述了美国负担得起的牙科护理的缺乏、全国和地区牙科卫生专业的劳动力短缺、不同人口群体在牙科护理可获得性方面的不平等，以及可能与缺乏充分牙科护理相关的严重健康后果。

该证据为申请人的主张提供了支持，即其拟议工作具有实质价值。然而，在评估国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或专业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。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了其向客户提供牙科服务的意图，但她未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的前瞻性影响达到国家重要性的水平。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。同上 at 893。在此，本办公室认定申请人未证明其拟议事业能够充分超越其自身拟议诊所及其患者，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响口腔健康领域或美国经济。

根据其商业计划和更新后的职业计划，申请人未说明她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。申请人强调其诊所“ 将为服务不足地区的患者提供口腔健康服务和治疗 ”，其“ 专业人员将致力于为美国公民提供社会牙科和口腔疾病预防服务，促进更好的工作条件、口腔健康和整体健康。 ”她主张该事业将通过为社会服务不足人群在服务不足地区促进口腔保健，从而影响美国经济以及其他国家和公共利益，并将有助于缓解负担得起的牙科护理的缺乏。

记录支持以下认定：口腔健康对人口的整体健康很重要，且美国有许多缺乏充分牙科护理渠道的服务不足社区。

然而，记录未证明一名牙医或口腔外科医生的工作将在该领域产生全国性的显著影响。记录包含旨在表明美国存在牙医短缺的统计数据，但该短缺同样不足以证明申请人可能在完成其未来学业和获得执照后最终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这一事实，并不能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以合理地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。3 外国牙医通常受该要求约束，因此经营诊所的固有利益并非豁免该要求的推定理由。

申请人进一步主张，其诊所或多家诊所将产生重大积极经济影响。我们在Dhanasar中曾指出，“ 一项有显著潜力雇用美国工人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。申请人商业计划中包含的就业创造和收入预测缺乏支持其依据的细节，也未解释这些预测将如何实现。

即使申请人已为这些预测确立了充分依据，它们也不会确立拟议事业的国家重要性。虽然预测利润表表明申请人的牙科业务具有增长潜力，但它并未证明其事业给地区或国家经济带来的利益会达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。此外，申请人未提供充分证据证明其公司将运营的地区经济萧条；其公司将在该地区雇用大量工人；或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口带来重大经济利益。

缺乏这些信息，她未能充分支持其关于直接和间接就业创造以及经营一家或多家牙科诊所的预期直接和间接经济利益的主张。因此，记录未显示申请人拟议事业给美国地区或国家经济带来的利益会达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。

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，以及其在自身未来执业中预期的领导角色；然而，这些因素不足以确立拟议事业的国家重要性。尽管申请人的专业资格和先前就业很重要且记录在案，但申请人通过其教育、培训和就业获得的专业知识涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到

3 美国劳工部通过劳工证程序处理合格工人短缺问题。关于劳工证程序固有利益是否被其他有利因素所抵消的裁定，涉及Dhanasar分析框架第三项要件下规定的权衡分析。

外国人。 ” Id. 此处的问题是申请人拟议从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

最后，我们注意到申请人提供了一封来自大学[已隐去]牙科医学院一名副教授的专家意见书。在就申请人拟议事业的国家重要性方面提供专家意见时，该教授指出申请人的业务将 “ 在美学和功能上改善口腔健康 ”，且许多组织认可口腔健康的重要性。她指出，根据美国劳工统计局的数据，牙医的总体就业预计从2019年到2029年增长3%。此外，根据Dentistrytoday.com，全国需要再多10,716名从业者来填补牙科保健专业人员的短缺。该教授得出结论，拟议事业 “ 对美国具有潜在积极影响 ”，且 “ [申请人的]经验具有国家价值。 ”

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，该专家意见书未充分证明申请人拟议事业具有雇用美国工人的显著潜力，或否则为我们国家提供Dhanasar所设想的 “ 重大积极经济影响 ”。Id. at 890。例如，该教授未提供充分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。此外，尽管该教授指出存在牙科保健专业人员短缺且申请人的公司将予以解决，但她并未表明申请人拟议事业将在达到国家重要性水平的规模上减少对牙医的需求。

基于上述理由，申请人未证明其拟议事业具有国家重要性，因此她不符合Dhanasar分析框架第一项要件的要求。审理主任还认定申请人符合Dhanasar第二项要件的要求，但未确立其符合Dhanasar第三项要件的资格。然而，对剩余要件的讨论无法改变本上诉的结果。因此，我们保留这些问题并驳回上诉。See 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裁定）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

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，我们认定她未能作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。

命令：上诉被驳回。