OCT312024_08B5203 · 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：34242665 日期：2024年10月31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，并寻求对该分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。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，认定记录证明申请人符合持有高级学位的专业人士资格，但未证明申请人作为裁量事项有资格获得国家利益豁免。现该事项依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室上诉审查。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查。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

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是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。该法第203(b)(2)(A)条。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，相当于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则非公民必须拥有美国博士学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明符合基础EB-2分类资格，则必须进一步证明其值得作为裁量事项豁免工作要求，符合“ 国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)。Dhanasar

指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项[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
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

二、分析

申请人的拟议事业是在美国继续其牙医工作，专注于普通牙科、种植牙科以及促进口腔健康教育宣传的活动。审理主任认定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。然而，审理主任进一步认定申请人未证明符合Dhanasar框架三项要件中的任何一项，因此作为裁量事项无资格获得国家利益豁免。在上诉中，申请人主张审理主任错误地认定其拟议事业缺乏足够证据证明在牙科领域具有更广泛影响。本办公室不同意。经重新审查，本办公室认定申请人的拟议事业未达到Dhanasar框架所规定的国家重要性水平。

A. EB-2分类

申请人是一名牙医。他提交了其外国牙科学位的文凭和成绩单。申请人最初提交了一份学历评估，称其学位相当于美国健康研究学士学位。申请人还提交了一份简历，称其拥有牙科学士学位，以及一份拟议事业陈述，称其拥有牙科学士学位。审理主任签发了补件通知（RFE），指出美国的牙科领域通常要求博士学位，且根据法规，如果该专业通常要求博士学位，则非公民必须拥有美国博士学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。在回应补件通知时，申请人提交了一份新的学历评估，引用了相同文件，但结论为申请人的学位相当于美国牙科外科博士。对于两份评估中相互矛盾的结论没有解释，审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格，但未提及这一矛盾。由于记录未能以优势证据另行证明申请人作为裁量事项有资格获得国家利益豁免，本办公室将保留对申请人EB-2分类资格问题的裁定。[2]

[1] 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授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

[2] 见 INS v. Bagamashad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性认定”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人另行不符合资格时，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

B. 国家利益豁免

1. 实质价值

第一项要件，实质价值和国家重要性，聚焦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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人称其拟议事业是在美国担任牙医，在经济萧条地区提供服务，包括种植牙科，并通过宣传活动促进口腔健康。记录包括关于口腔医疗保健重要性、牙科行业以及美国在口腔健康教育和获取方面差异的信息。本办公室认定拟议事业具有实质价值。

2. 国家重要性

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。Id. 申请人在上诉中主张，“ 已提交支持性文件以证明拟议事业对更广泛的口腔医疗保健领域具有国家乃至全球影响。 ”申请人称其拟议事业“ 旨在通过改善服务不足人群的口腔健康结果来纠正长期存在的医疗保健差异，从而与促进健康公平和社会正义的更广泛努力相一致。 ”申请人计划通过提供普通牙科服务、种植牙科服务以及通过宣传活动促进口腔医疗保健教育来实现这一目标。申请人称其将实施旨在降低患者治疗费用的具体治疗方案，并打算为牙科诊所制定标准和规范。此外，他计划将其服务扩展至“ 养老院、孤儿院、医院、急诊和公共灾难场景 ”。

尽管本办公室认可这项工作的价值，但记录未能证明申请人的拟议事业将如何影响超出其患者或其潜在雇主范围之外的对象。虽然申请人称其意图是对牙科产生更广泛影响，但其陈述未得到相关、有证明力和可信证据的支持。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。记录缺乏关于他将如何做到这一点以及其拟议事业将如何广泛影响牙科行业的具体说明。在此，就其拟从事的普通牙科和种植牙科工作而言，即使考虑其与弱势群体合作并扩展至外部设施的意图，这一影响也仅限于其患者。此外，申请人称其致力于为牙科诊所制定标准和规范，但记录未能证明这将如何影响超出其潜在雇主范围之外的对象。例如，在拟议事业陈述中，申请人称：“ 通过仔细帮助我的雇主选择牙科材料供应商和牙科修复实验室进行合作，我将确保牙科企业和患者的材料和牙科器具达到最佳流程……我打算帮助我的雇主为患者提供可根据每个人需求定制的付款计划…… ”这证明了对申请人潜在雇主及其患者的影响，但并非Dhanasar所要求的对行业的更广泛影响。

此外，申请人称其将通过公众教育、传播活动、公众宣传以及培训牙科从业人员来改善口腔健康。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程度，因为这些活动不会对其所在领域产生更广泛的影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。同样，在此案中，尽管申请人提议促进口腔健康教育，但Dhanasar案认定这不构成对行业的更广泛影响，因为记录未详细说明这将如何触及超出其患者、雇主或潜在学生之外的更广泛受众。

记录中包含有关牙科领域现状的行业文章和报告。然而，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 ”。Id. at 889。在此，申请人错误地依赖行业的重要性，将其视为足以确立其拟从事事业的国家重要性。在没有关于具体拟从事事业对行业更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人的拟从事事业不符合Dhanasar框架第一项要件中的“ 国家重要性 ”要素。例如，申请人援引了关于“ 口腔疾病患病率以及基于社会经济地位、种族和地理位置的差异，凸显了促进健康公平的干预措施的必要性 ”的文章和研究。尽管这提供了良好的背景信息，证明了行业的重要性，并提供了实质价值的证据；但它并未涉及申请人的具体事业及其对行业的影响。申请人打算在该领域工作，但没有充分证据证明其将对这一领域产生广泛影响。在没有关于具体拟从事事业对行业更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人的拟从事事业不符合Dhanasar框架第一项要件中的“ 国家重要性 ”要素。

申请人主张其拟从事事业具有雇用美国工人的重大潜力以及实质性的积极经济影响。例如，一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。Id. at 890。申请人主张，行业数据（如提交的美国牙科服务市场分析）提供了对行业的全面分析，因此“ 证明了[拟从事事业]在美国更广泛经济中的关键作用 ”。此外，申请人称记录显示，每增加一名牙医每年可对经济产生1,738,848美元的影响。最后，申请人称提交的一篇文章显示，改善口腔健康可减轻与未经治疗的口腔疾病相关的经济负担。如我们上文对行业文章的讨论，我们承认牙科行业的重要性及其对经济的潜在影响，然而，申请人仍必须证明其具体拟从事事业将如何产生实质性的积极经济影响。上诉中强调的证据侧重于更广泛的牙科领域，并未提供任何可归因于申请人具体拟从事事业的具体或可量化的经济影响。尽管其拟从事事业可能使其直接患者和潜在雇主受益，但如上所述，记录并未证明该利益将更广泛地影响该领域，进而以更广泛的方式改善经济，从而达到国家重要性的程度。

申请人还主张其拟从事事业“ 不仅限于直接就业机会；而是将建立合作伙伴关系或开设自己的诊所，他将为牙科专业人员创造就业机会，还将刺激辅助行业的就业，并将在

牙科行业内创造就业机会。”Dhanasar案指出，拟从事事业可通过具有“雇用美国工人的重大潜力”而达到国家重要性的程度。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。然而，没有关于预计就业岗位数量或类型的信息。因此，我们无法评估这些岗位是否可直接归因于申请人的拟从事事业，或是否确立了“雇用美国工人的重大潜力”。因此，我们无法认定这达到了国家重要性的程度。此外，申请人称牙科行业存在劳动力短缺。然而，合格专业人员短缺并不使个人的工作根据Dhanasar案具有国家重要性。申请人主张其工作将培养更多牙科专业人员，从而有助于缓解短缺。在此，申请人未证明其具体拟从事事业将广泛影响或显著减少所称的国家短缺，因为没有可量化的证据支持申请人的拟从事事业计划创造多少工人。此外，合格工人短缺问题由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

申请人主张审理主任犯有程序错误，要求拟从事事业必须推进关键和新兴技术。看来审理主任并非在说拟从事事业必须满足这一标准，而是在讨论申请人可确立拟从事事业国家重要性的其他方式，例如美国政府机构的意向书，或拟从事事业承诺推进关键和新兴技术。虽然申请人正确地指出这不是一项要求，但在分析国家利益豁免资格时，这是可以考虑的因素。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(3)(D)(2)。因此，这一分析并无不当。

申请人主张美国政府对拟从事事业有特定利益，因为《平价医疗法案》（ACA）包含与口腔健康相关的规定。这再次确立了对整体牙科行业的利益，但并未确立对申请人拟从事事业本身的利益。此外，申请人称ACA显示了联邦政府对加强医疗保健可及性的深切关注，特别是对边缘化社区。拟从事事业陈述似乎表明申请人将主要在 [已隐去]马萨诸塞州工作，但他可以“接触并惠及不同州和地区的经济困难地区”。然而，他未具体说明其他地点，仅后来称“我认识到对经济困难地区产生积极影响的潜力，特别是在 地区。（原文强调）”。我们无法确定其拟从事事业是否将位于或服务于经济困难地区，以及其拟从事事业的影响将是什么，因为其计划缺乏具体性。

虽然我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了整个记录。由于申请人的拟从事工作不符合Dhanasar框架的第一项要件，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。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关于Dhanasar框架下资格的其余论点。See Bagamasbad, 429 U.S. at 25; see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定申请人未以优势证据证明其符合资格或作为自由裁量事项应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。