FEB102025_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：34836755 日期：2025年2月10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）

申请人是一名牙科外科医生，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）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。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益的情况下，酌情批准对所需工作邀请、从而对劳工证的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但她未能证明对所需工作邀请、从而对劳工证的豁免将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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。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。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力人士的资格，其随后必须证明其值得对工作邀请要求给予酌情豁免，即符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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）可以酌情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

• 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，能够推进拟议事业；以及
• 总体而言，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合 underlying EB-2分类资格，即作为持有高级学位的专业人士。尚待确定的问题是，申请人是否已证明对工作邀请要求、从而对劳工证的豁免将符合国家利益。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分析框架第一项下的国家重要性。

申请人表示，她打算在佛罗里达州I_____开设_____一家最先进的牙科诊所，专攻口腔诊断、修复治疗、修复体和美容牙科。

审理主任审查了记录中的全部证据，包括申请人的陈述、商业计划、专家意见书、教育和资历信息以及行业报告和文章。审理主任认定申请人未能证明拟议事业的实质价值或其国家重要性。在认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性时，审理主任得出结论，申请人未能证明她拟从事的具体事业能够充分超越其客户范围，以与国家重要性相称的水平对其领域产生更广泛影响，具有雇用美国工人的重大潜力，或该事业以其他方式对我国提供重大积极经济影响。同上，第889-90页。审理主任还指出，申请人未提供充分证据证明佛罗里达州I_____地区经济萧条、她将在该地区雇用大量劳动力，或她的项目将通过其就业水平或虚拟产品服务为该市或其人口带来重大经济利益。审理主任进一步指出，记录未能充分显示申请人项目对美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平，且缺乏关于其更广泛影响的充分书面证据，其拟议事业不符合Dhanasar框架第一项中的“ 国家重要性 ”要素。同上，第890页。

A. 实质价值

首先，尽管申请人在上诉中主张审理主任认定拟议事业具有实质价值，但这是不正确的。在否决申请时，审理主任明确表示，

在一项未公布的决定中）得出结论，即USCIS批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

所提交的书面证据不支持申请人关于拟议事业具有实质价值的陈述。然而，本办公室不同意。

第一项——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 merit 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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。在此，申请人的拟议事业属于口腔健康领域，包括预防保健、牙科手术和正畸。因此，本办公室撤回审理主任关于申请人拟议事业不具有实质价值的认定。

B. 国家重要性

经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人的拟议事业不符合Matter of Dhanasar第一项下的国家重要性要素。如果申请人不符合第一项，她即不符合国家利益豁免的资格。

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 ”及其预期影响。同上。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 ”，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内具有国家甚至全球影响。 ”同上。

在其陈述中，申请人强调其诊所“ 将满足广泛的牙科需求，从常规检查和洁牙到正畸矫正和美容牙科等复杂服务 ”，以及口腔卫生教育。在审理主任面前以及再次在上诉中，申请人还提供了专业、行业和政府出版物上发表的文章，以支持其主张，即她能够满足Dhanasar分析框架的第一项。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。

虽然申请人的陈述反映她打算作为拟议事业的一部分为其客户提供牙科服务，但她未提供充分信息和证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。她的陈述未显示其拟议事业如何能够充分超越其本人拟设的诊所及其患者，以与国家重要性相称的水平对牙科/口腔健康领域产生更广泛影响。同上，第889页。

本办公室还确认，所提交的文章为申请人的主张提供了支持，即其拟议工作具有实质价值，因为这些文章反映口腔健康对人口整体健康很重要，且美国有许多缺乏充分牙科护理服务的欠服务社区。这些文章还普遍聚焦于口腔健康/牙科领域整体的重要性。然而，如前所述，在评估国家重要性时，相关问题不是申请人将从事的行业或职业的重要性；相反，重点在于预期影响

即具体事业的影响，包括它是否会在该个人拟从事该事业的领域内产生更广泛影响。同上。在此，记录未能证明一名牙医或牙科外科医生或一家诊所的工作会产生更广泛影响，从而在该领域产生全国性重大影响。

申请人提交的文章还包括旨在显示美国牙医短缺的统计数据。同样，来自I I
I I New York院长的专家意见书表明，存在牙科保健专业人员短缺，申请人的诊所将予以解决。然而，合格专业人员短缺并不使单个牙医的工作在Dhanasar先例决定下具有全国重要性。事实上，美国劳工部通过劳工证程序和Schedule A法规解决合格工人短缺问题。国会没有就工作邀请和劳工证要求为牙医提供一揽子豁免。

申请人进一步主张，其拟议事业将影响美国经济，且其诊所将产生重大积极经济影响。我们在Dhanasar中表示，“ 一项具有雇用美国工人显著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，可被理解为具有全国重要性。 ”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显示其依据的细节或关于这些预测将如何实现的解释，因此不足以佐证其事业的全国重要性。即使申请人已为这些预测确立了充分依据，它们仍不能确立拟议事业的全国重要性。虽然预计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对地区或全国经济带来的益处将达到Dhanasar所设想的确立其全国重要性的“ 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表明其诊所将运营的地区经济萧条。同样，她未充分证明预计的直接和间接就业预测——即使得到其他有证明力证据的佐证——足以表明其事业雇用美国工人的潜力是显著的。Id。

此外，我们认可来自
院长的专家意见书，该院长在处理申请人拟议事业的全国重要性方面时指出，申请人的企业将以可负担的价格提供服务，并通过外展项目和合作伙伴关系积极与当地社区接触，以促进口腔健康意识并改善l!居民的整体福祉。她随后审阅了申请人的商业计划，并表示申请人拟议事业将“ 通过促进就业机会和产生税收收入对美国经济产生积极影响 ”。该院长进一步表示，拟议事业将通过提供可负担的综合牙科服务、注重预防保健以及强调患者教育，在地方和国家层面促进公共卫生和福祉。该院长得出结论，拟议事业“ 与医疗保健可及性、预防医学和公共卫生倡议等国家重要事项相交[并且]通过其对可负担性、预防保健和社区参与的承诺，它[将]

为改善医疗保健可及性、促进公共卫生和赋能个人过上更健康生活的更广泛国家努力做出贡献。”

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受到尊重且具有价值。然而，专家意见书中关于申请人拟议作为其事业一部分提供的服务将促进整体公共卫生并对该领域和经济产生国家和地方影响的一般性主张，不足以证明拟议事业的全国重要性，如Dhanasar所设想。Id. at 890。例如，该院长未解释申请人拟议事业如何通过其牙科诊所的工作超越其自身执业及其患者，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响牙科/口腔健康领域。此外，除了一般性、无支持的主张外，该院长的信函未以其他方式证明申请人通过其诊所提供的牙科服务将雇用大量美国工人，或其事业将通过就业水平或商业活动为特定美国地区或其人口提供重大经济利益。

最后，申请人强调了其在巴西作为牙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议事业的全国重要性。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外籍国民”以及他们是否处于推进该事业的有利地位。Id。此处的问题是申请人拟议开展的具体事业本身在Dhanasar第一项要件下是否具有全国重要性。

申请人的上诉主张未能推翻审理主任关于拟议事业全国重要性调查结果的基础。基于所讨论的理由，申请人未证明其拟议事业具有全国重要性，因此她不符合Dhanasar分析框架第一项要件的要求，也未确立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所述第二和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）。

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，我们认定她未确立其有资格或否则作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。