JUN062023_02B5203 · 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：26581616 日期：2023年6月6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）

申请人自称是一名企业家，并打算同时从事牙科助理工作，寻求作为持有高级学位的专业人士成员的就业第二优先（EB-2）移民分类。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对该EB-2移民分类所附的工作邀请要求进行国家利益豁免。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）可在符合国家利益时，行使裁量权批准对所需工作邀请的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定虽然申请人符合作为持有高级学位的专业人士成员的分类资格，但申请人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予以重新审查。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 underlying EB-2 签证分类的资格，即该法第203(b)(2)条项下的高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力人士。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则其必须进而证明其值得对工作邀请要求给予“ 符合国家利益 ”的裁量性豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然 statute 和相关法规均未定义“ 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，USCIS 可作为裁量事项 [1] 批准国家利益豁免，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，豁免工作邀请要求将有利于美国。 [2]

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士成员的资格。 [3] 因此，需要处理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。在否决申请时，审理主任认定，尽管申请人的拟议事业具有实质价值，但记录未能证明该事业具有国家重要性。审理主任的结论是，申请人未能证明其符合 Dhanasar 分析框架的第一项要件。

第一项要件，即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。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。

在上诉中，申请人提交了此前已包含在记录中的证据。申请人还提交了与其在美国担任牙科助理的资格相关的文件，以及来自纽约和佛罗里达大学的信件，内容涉及他获批进入其牙科住院医师选拔程序的第一阶段。申请人提交了一份书面论证意见，其中主张记录已证明其拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性。他重申如下：

如前所述，我的意图是在牙科助理领域工作，重点是在该领域提供劳动力以及牙科助理的培训/资格。我的创业行动具备使我作为国家利益豁免成员受益的所有要求。

基于下文讨论的理由，本办公室同意审理主任的结论，即申请人未能证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。本办公室不同意审理主任关于申请人拟议事业具有实质价值的结论，理由亦在下文讨论。

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。

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

[3] 申请人证明其持有巴西某大学牙科学的外国同等美国学士学位，以及超过五年的该专业渐进式经验。

A. 实质价值

记录最初包含一份商业计划书，其中讨论了美国的牙科职业，提供了来自美国牙科协会和凯撒家庭基金会关于该行业、医疗保健成本、牙周病以及全国牙医分布的数据。无论是商业计划书还是记录中的其余证据，均未明确申请人的拟议事业。审理主任要求提供证据以澄清申请人的拟议事业并证明其具有实质价值和国家重要性。申请人的答复包括（除其他证据项外）一封信函，其中他解释如下（按原文引用）：

若干近期出版物讨论了美国口腔健康和牙科职业的现状、未来挑战以及牙科支持组织（DSO）在其中的作用……[L]ike 与 managed service organizations（MSO）结盟的医师一样，由 DSO 支持的牙医可以专注于治疗患者并提供负担得起的护理，特别是对工作年龄成年人、青年和贫困人口。MSO 和 DSO 分别使医师和牙医能够更专注于患者护理，并使商业专业人士能够协助诊所的“非临床”行政管理。通过更高效地利用时间，聘请 DSO 的牙医可以以更低的价格提供牙科服务，从而增加其执业所在社区更广泛群体获得牙科护理的机会……

DSO 和持牌牙医在各自角色中均为专家，他们共同创建了一个非常成功的牙科组织，该组织可以在全国范围内发展到各种规模。通过这种方式，美国将从一名经验丰富的牙科助理的专业知识和技能中显著受益，包括我在巴西接受过牙医培训这一事实，这使我对牙医的实践和需求有扎实的了解……

我打算在提供牙科助理劳动力、资格和培训领域成立一家公司（合作社），目标是协助培养专业人士在美国市场工作。公司的业务将面向牙医诊所、外国牙医和外国牙科助理。除其他外，他们将受益于申请人公司将有资格提供并提供的专业劳动力。公司将位于
I I.，并打算在牙科助理领域提供劳动力供应服务、资格和培训。

审理主任认定，尽管拟议事业仍然“模糊”，但似乎“拟议事业的活动将具有实质价值”。本办公室不同意这一结论。申请人提供的材料讨论了口腔健康的好处以及美国牙科行业的预计增长；记录中不包含任何文件，将申请人的事业界定为除成立一家有限责任公司之外的内容，该公司打算从其位于l___]的地点向牙科助理出售以“用品”和“培训”形式提供的支持

佛罗里达州。[4] 基于记录中的证据，本办公室无法确定申请人拟议事业的实质价值。因此，本办公室撤回审理主任的相反认定。本办公室的结论是，申请人未能证明其拟议事业具有实质价值。

B. 国家重要性。

审理主任认定，案卷未能证明申请人拟议事业的全国重要性。他承认申请人提交了主要泛泛聚焦牙科或医疗行业的文章和报告，以证明该领域的重要性；然而，这些材料并未证明申请人所提出的某一特定事业的重要性。审理主任解释称，在判定全国重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估全国重要性，我们聚焦于“外籍国民拟从事的特定事业”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar 提供了可能具有全国重要性、符合第一项要件的事业示例，即“在某一特定领域内具有全国甚至全球影响，例如源自某些改进的制造工艺或医学进步的影响”，以及具有更广泛影响的事业，例如“具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区”。Id. at 889-90。审理主任进一步解释称，为评估申请人的拟议事业是否满足全国重要性要求，我们必须审视记录拟议事业工作“潜在预期影响”的证据。Id. at 889。

在审查案卷（包括应审理主任补证要求提交的新商业计划）后，审理主任认定案卷不含支持申请人主张的客观证据。他认定案卷未证明该事业的全国重要性。审理主任解释称，新商业计划中的收入和就业预测没有客观证据支持；这些预测系使用新商业计划中未指明或未解释的就业乘数计算得出。审理主任还指出，商业计划未详述潜在工人的薪资，也未说明其就业为全职还是兼职。此外，审理主任指出，对于依赖雇主提供用品且其薪资与申请人拟收取的培训和用品费用不相符的某类牙科工作者而言，收入预测似乎不切实际。审理主任认定，证据未显示拟议事业将对行业产生更广泛影响，或充分延伸至公司及其客户之外以显示全国或全球影响。

在上诉中，申请人提交书面论证意见，重申案卷证明其拟议事业具有全国重要性。他陈述如下（按原文引用）：

通过创业行动，我的企业将为专业专业人员创造就业，为牙科助理市场培训新工人，并推动

4 申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

佛罗里达州的经济。我的公司将提供一系列服务和专业劳动力……

我重申，我目前的意图是担任牙科助理，并在我自己的企业或该领域的具体课程和培训中，与其他专业人员合作传授我整个职业生涯中获得的知识。即使我成功实现作为企业家的目标，我也将继续学习，以寻求在美国工作所必需的考试和认证。

考虑到我在牙科领域的专业经验和广泛专长，我继续使自己有资格更好地作为牙医工作，聚焦于以下细分领域：种植牙；小型口腔手术；种植修复；以及口面部协调。最近，于 13/09/2021，我获得美国全科牙科委员会批准，已向多所大学的若干牙科课程提出申请，目前正在等待批准面试。随后，于 12/20/2022 和 12/21/2022，我收到两封批准信，涉及牙科[住院医师项目]选拔程序第一阶段的批准……

经审查案卷，我们同意审理主任关于申请人拟议事业全国重要性的决定。在此，申请人的书面论证意见重申其意图发展一家向牙科助理销售培训和供应产品的公司，强调其企业将服务于佛罗里达州具有关键经济关切的地区，并将因成为“强大生产链的一部分”而产生经济影响。案卷未包含支持这些主张的文件。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。申请人未提供数据或研究，证明其拟议事业将如何影响佛罗里达州或美国其他地区的经济关切领域。他未提供类似成功商业模式的证据或其他可比示例，以证明其提案潜在的更广泛影响，也未提供充分文件证明其提案具有雇用美国工人的重大潜力，或为美国带来其他重大积极经济影响。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此外，如前所述——且审理主任亦承认——申请人的拟议事业含糊不清。在上诉中，申请人拟议事业因以下事实而更加模糊：他称打算参加美国某大学的牙科住院医师项目；尚不清楚申请人是打算从事创业活动，还是承诺满足大学住院医师项目的要求。由于案卷证据无法对申请人的拟议事业进行全面评估，我们无法判定该事业是否具有全国重要性。我们认定，申请人未证明其拟议事业的全国重要性。

案卷未证明拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的全国重要性，也未证明该事业具有重大价值。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免资格。由于所认定的驳回依据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 框架下资格的其他论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)；另参见 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时，拒绝在上诉中审理替代问题）。

III. 结论

申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件。我们认定，他未证明其符合国家利益豁免资格或以其他方式应获国家利益豁免。申请仍将被驳回。

命令：上诉被驳回。