JUN092023_01B5203 · 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：27032706 日期：2023年6月9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，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得第二优先移民签证类别的分类，并请求豁免该类别的职位邀请要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)(A)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(A)。美国公民及移民服务局（USCIS）拥有裁量权，若申请人证明豁免符合“ 国家利益 ”，则可免除职位邀请要求——以及相关的美国劳工部（DOL）认证需要——该法第203(b)(2)(B)(i)条。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，申请人未能充分证明授予豁免符合国家利益。在上诉中，申请人主张审理主任“ 在法律和事实两方面作出了大量错误结论 ”。

申请人负有以优势证据标准证明其符合所请求福利资格的责任。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经行使重新审查的上诉审查权，参见 Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，我们认定申请人证明了其拟议美国雇佣具有“ 实质价值 ”和“ 国家重要性 ”。但是，由于记录未能证明其在申请提交和审理时“ 处于有利地位 ”以推进该事业，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须证明其符合基础移民签证类别的资格，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外国人。该法第203(b)(2)(A)条。该类别通常要求潜在美国雇主寻求外国人的服务并获得DOL认证以永久雇佣其在美工作。该法第212(a)(5)(D)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(D)。为避免职位邀请/劳工认证要求，申请人必须证明豁免这些美国工人保护措施符合国家利益。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

该法或法规均未界定“国家利益”一词。但我们已建立了审理国家利益豁免请求的框架。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)。若申请人另符合高级学位专业人士或具有特殊能力的外国人资格，如其证明以下各项，则可获得职位邀请/劳工认证要求的豁免：

- 其拟议美国工作具有“实质价值”和“国家重要性”；
- 其“处于有利地位”以推进其预期事业；以及
- 总体而言，豁免职位邀请/劳工认证要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人系巴西出生和公民，拥有牙科手术学位以及修复牙科和种植牙科子领域的毕业后文凭。他拥有超过20年的牙医经验。2012年至2017年，他在巴西拥有一家诊所，专治复杂病例。

2017年，申请人来到美国参加一个为期三年的修复牙科博士后项目，修复牙科是牙科的一个专门分支，致力于为受损或缺失牙齿制作人工替代物。2021年申请待决期间，申请人获得了德克萨斯州牙科执业执照。他提议在该州购买一家已建立的牙科诊所并扩大其运营。

A. 所请求的移民签证类别

申请人主张其符合所请求移民签证类别的高级学位专业人士资格。但审理主任未处理该问题。由于我们将基于另一理由维持申请被拒的决定，我们无需考虑申请人作为高级学位专业人士的资格。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“[机]构无需对其决定对结果而言不必要的问题作出认定。”）

B. 实质价值

记录支持审理主任的认定，即申请人的拟议美国雇佣具有实质价值。证据表明其事业可能产生积极经济影响并在牙科领域提供进步。

C. 国家重要性

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，USCIS并不关注申请人领域、行业或职业的重要性。相反，该机构审查“外国人拟从事的具体事业”及其“潜在预期影响”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。“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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。”同上。

USCIS也不关注拟议美国雇佣的地理范围。“一项事业若具有显著潜力雇佣美国工人或具有其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

审理主任认定申请人未充分解释美国将如何从其拟议工作中受益。他主张其工作将创造就业并改善美国的牙科和医疗保健。但审理主任认定申请人未提供足够证据和信息说明其具体拟议事业如何实现这些结果。

就申请人仅寻求购买一家已建立的美国牙科诊所并扩大其运营而言，我们同意审理主任的意见。我们承认牙科是影响公共卫生的重要领域/职业。但记录未能证明申请人购买并扩大德克萨斯牙科诊所的具体计划达到国家重要性的水平。他预计其诊所初期将有六名员工，第一年运营收入为738,144美元，到第五年运营结束时这些数字将增至14名员工和1,171,469美元收入。他未主张该企业将惠及经济萧条地区或提供其他特殊经济利益。因此，基于申请人的预测，记录未能证明该事业将产生足够的积极经济影响以具有国家重要性。

但审理主任忽视了申请人修复牙科方法的证据。在其商业计划中，申请人详细描述了他在过去约10年中开发的一项技术。由于研究表明复杂口腔疾病成功治疗取决于与患者的持续协作，他表示其将行为科学应用于其修复牙科技术。例如，在开始牙科工作之前，他在心理上为患者做好所有治疗阶段的准备并管理患者的期望。他还检查口腔和颅面腔中的组织和器官以识别疼痛或功能障碍的潜在来源。

申请人在一篇文章中描述了其技术，该文章由美国一家高级牙科教育机构于2019年发表。在一封信中，该机构执行主任表示其将出版物发送给约600名知名美国牙医。她将他们的反应描述为“巨大”。

该文章的反响令人印象深刻，该领域的领导者主动联系，
希望更多了解[申请人]。[他]是一位思想领袖，基于其在我们行业中的专业知识和视角，提供独特指导，激发
创新，并影响他人。

在另一封信中，一位加利福尼亚牙医表示他从同事处收到了申请人文章的副本。“我很快意识到[该文章]的主题对职业多么及时，”该牙医说。他表示，由于近期COVID-19疫情给许多人造成压力，“[我]们现在正经历一波因过度磨牙

或咬紧牙关而导致牙列失败的患者。”另见 Kim Tingley, The New York Times Magazine, 'The Pandemic Was Bad for Our Teeth. Will It Change Oral Health Forever?'（2021年5月19日），www.nytimes.com/2021/05/19/magazine/the-pandemic-was-bad-for-our-teeth-will-it-change-oral-health-forever.html。该牙医表示，在采用申请人的技术后，他平均治疗时间减少30%，治疗成本减少14%，使他能够治疗更多患者。他说：“我们需要像[申请人]这样的专家，他们已经超越了区域影响，成为全国牙科界的参考。至关重要的是，[申请人]在其文章中详述的技术能够在各地获得。”

申请人文章发表几个月后，他在一次美国年度牙科会议上介绍了其修复牙科技术。会议与会者投票授予他会议一等奖。出席会议的该机构执行主任还表示，后来一次有来自18所美国和加拿大大学的牙科代表参加的在线会议专题介绍了申请人的技术。她说，“[申请人的]方法已获得美国牙科界的认可。”

申请人表示，他将继续在其美国牙科执业中使用其口腔修复学技术，并在全国范围内支持该技术的使用。因此，记录表明其拟议的美国工作具有全国性影响。他的技术代表了一种潜在的口科进步，可能帮助全国各地的人们。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889（指出在某一特定领域内具有全国性影响的事业——如“医学进步”——可能具有国家重要性）。因此，我们得出结论，与审理主任的认定相反，申请人已证明其事业的全国重要性。

D. 处于有利地位以推进拟议事业

为确定申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业，USCIS会考虑多种因素，包括：其教育背景、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。因此，USCIS将关注点从拟议事业转向申请人。Id.

申请人无需证明其事业最终会成功。Id. 但其必须证明自己“处于有利地位以推进拟议事业”。Id. 申请人还必须证明其资格“在提交所请求福利之时以及……直至裁决期间”均符合要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

审理主任认可申请人的教育和经验使其有资格在美国从事牙科执业。但审理主任认定，其未提交足以支持其处于有利地位以推进其事业之主张的文件证据。

记录支持审理主任的决定。申请人未详细说明其计划如何在美国支持和推广其口腔修复学技术的使用。我们认可他通过撰写关于其技术的文章并在牙科会议上介绍其方法而启动了该过程。但申请人未表明任何在美国传播其技术的未来计划。

缺乏细节和证据表明他不会在美国全国范围内推广其口腔修复学方法的使用。

此外，记录显示申请人直到2021年3月才获得在美国从事牙科执业的州执照，而该申请于2020年8月提交，已超过六个月。因此，与8 C.F.R. § 103.2(b)相反，其未证明自己在“ 提交福利请求之时以及……直至裁决期间 ”处于有利地位以推进其拟议事业。

基于上述理由，申请人未证明其处于有利地位以推进其拟议的美国事业。因此，我们将维持该申请被拒的决定。

我们的维持决定解决了本上诉。由于申请人未证明其具有充分地位以推进其拟议的美国事业，我们无需考虑其是否符合所请求的移民签证类别的资格，或豁免是否会对国家有利。相反，我们将保留对上述剩余问题的考量，并在必要时于日后解决。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

III. 结论

申请人已证明其拟议的美国事业具有实质价值和全国重要性。但记录未表明其在申请提交之时及裁决期间处于有利地位以推进该提案。

命令：上诉被驳回。