OCT252023_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：28400618 日期：2023年10月25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）

申请人是一名牙科医疗保健专业人员，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求。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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需的工作邀请、从而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。

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基础 EB-2 签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。如果申请人证明其符合基础 EB-2 分类的资格，则必须进而证明其应获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”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界定“ 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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项 [1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 授予或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

• 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；且
• 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

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。尚待裁定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟从事的事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其拟从事的事业，申请人最初表示她打算“ 作为一名牙科医疗保健专业人员工作，为美国患者提供获得优质牙科护理的机会。 ”[2] 她表示：“ 我还将继续我在牙科行业的职业生涯，通过开设我自己的实验室进入美国市场，该实验室将专门制造间接粘接技术牙套及其他最先进的正畸矫治器，供患者和其他正畸医生使用。 ”申请人进一步声称她计划“ 开设一家实验室，制造正畸矫治器和间接粘接导板个性化牙套。随着设备订单需求的增长，该实验室将创造就业机会，我将雇用更多技术人员来执行个性化间接粘接技术。 ”

在上诉中，申请人表示她于2022年开设了~-------~。她进一步解释称，她于2022年6月与 签订了“ 一份合同。在提交我的案件后，我成为了~--------~的经理。 ”申请人进一步陈述：
与 I 签订合同。我与 的合同。我的公司 I I由
I I包括为 正畸矫治器和间接粘接导板个性化牙套进行实验室3D扫描和计算机工作。在3D模型中进行分段弓丝设计，以及在3D软件中进行隐形矫治器治疗规划，该规划由审核正畸医生 Dr. A-B- 批准。

在 Dr. A-B- 的诊所，我开始与 Dr. R-S-A-.... 密切合作。Dr. R-S-A-，L-----J 品牌的现任所有者，向我及我的公司提议建立合作伙伴关系，共同开发l,__ ____.f，从而成为全球市场上第二家为6至10岁年龄组提供隐形矫治器的品牌（除 Invisalign 之外）。

申请人成立l 公司、与l 签订合同、其 I其 I以及与 Dr. R-S-A- 的合作，均发生在提交申请之后。[3] 然而，资格必须在提交福利请求时即已证明。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)。

2 记录中包含一份2020年1月的“ 雇佣协议 ”，由~------~与申请人签订，向其提供“ ‘ 正畸助理及临床顾问 ’ 职位 ”。由于申请人申请的是豁免工作邀请要求，她无需拥有来自特定雇主的工作邀请。然而，本办公室考虑有关该职位的信息，以说明她打算以何种身份工作，从而裁定其拟从事的事业是否符合 Dhanasar 框架的要求。
3 本案中的 I-140 表格申请于2021年6月提交。

在回应审理主任的补件要求时，申请人提交了其商业计划书，标题为“ 商业案例l 该商业计划书包括行业和市场分析、有关其商业提案的信息、成本和基础设施预测、营销策略以及公司人员描述。关于未来人员配置，申请人的商业计划书预计雇用五名人员，但她未详细说明这一预测，也未提供支持雇用这些员工需求的证据。

记录中包含有关牙医职业前景、正畸治疗、牙科护理卫生专业人员短缺地区、美国牙医预计供应量、牙科行业人员短缺、美国牙科经济、伊利诺伊州对医疗保健工作者的需求以及医疗保健专业人员需求最高的前十個州的信息。此外，申请人提供了讨论未来牙医需求、最需要牙医的美国各州、COVID-19 疫情对牙科行业的影响、疫情对牙科卫生员供应的影响、牙科经济前景和新兴问题以及牙科行业就业停滞的文章。她还提交了有关美国牙医；全球牙科设备市场；科学、技术、工程和数学（STEM）工作者短缺；牙科行业趋势；英国牙医短缺；以及牙科短缺如何阻碍诊所满足患者需求的信息。因此，记录支持审理主任关于申请人拟从事的事业具有实质价值的认定。

此外，申请人提供了来自 E-L-N-、A-B-、T-E-、R-V-M-、C-A-A-P-、M-C-P-、E-S-、R-S-A-、A-R-、F-X-V-、G-G-、M-M-S-J- 和 J-A-S- 的支持信，讨论其正畸能力和经验。然而，申请人的技能、知识及其在该领域的先前工作涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将重点从拟从事的事业转移到外籍国民本人。 ”Id. at 890。此处的问题是，她拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人还提交了一封来自 A-B- 的“ 专家意见书 ”，A-B- 是O I !学院的副教授，以支持其国家利益豁免。A-B- 主张，申请人拟从事的工作具有国家重要性，因为她作为牙医的一般职业及其所在行业有助于我国的医疗保健系统。例如，A-B- 表示“ [牙]科健康具有国家重要性，因为它与个人的整体健康相关。 ”然而，此处的问题不是个人将从事的领域、行业或职业的国家重要性；相反，本办公室关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业。 ”Id. at 889。A-B- 的信函未包含充分的信息和解释，记录中也没有足够的佐证证据，以表明申请人拟从事的具体工作在其领域具有更广泛的影响、为美国公共卫生带来益处，或对我国产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

在驳回申请的该决定中，审理主任认定申请人未能证明其拟从事的事业的全国重要性。审理主任指出，申请人未能证明其事业将在该领域产生更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或其他实质性的积极经济效应。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张，其关于拟从事事业的陈述和文件反映出"一项具有全国重要性且实质上具有价值的计划，即在牙科/正畸领域在美国贡献其专业才能"。她主张，其事业"具有每年改善数千名儿童口腔健康的潜力。通过其公司，她因此已经开始建立其广泛的诊所网络以提供服务，并已启动将一项创新且有益的产品引入美国市场的计划"。此外，申请人主张，证据显示了"申请人]将带来的——并且事实上已经在带来的——对美国的价值，即通过_____"。她还主张，其间接粘接技术"可以在_____全国诊所范围内产生很大影响"。

在认定全国重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、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"。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻求拟从事事业的"更广泛影响"，并且"一项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有全国甚至全球影响"。同上。我们还指出，"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效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有全国重要性"。同上，第890页。

为评估申请人的拟从事事业是否满足全国重要性要求，我们考察记录其工作"潜在预期影响"的证据。虽然申请人的陈述反映出她打算提供3D间接粘接实验室工作和正畸服务，但她未提供充分信息和证据证明其拟从事事业的预期影响达到全国重要性的水平。在 Dhanasar 中，我们认定申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，我们认定申请人未能证明其拟从事事业将充分超出其公司及其商业伙伴或客户范围，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域、牙科行业、美国公共卫生或我国经济。

此外，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供实质性积极经济效应。具体而言，她未能证明其公司未来的员工规模和商业活动将在佛罗里达州或美国提供实质性经济利益。虽然申请人声称其公司具有增长潜力，但她未提交证据表明其事业对地区或全国经济带来的利益将达到 Dhanasar 所设想的"实质性积极经济效应"水平。同上，第890页。此外，尽管申请人主张其事业"将创造就业"，但她未提供充分证据证明其公司将运营的地区经济萧条、她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提供实质性经济利益。

基于上述理由，申请人的拟从事工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。由于记录中的文件未能证明其拟从事事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的全国重要性，

申请人未能证明其符合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 所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（"法院和机构无须对作出其所得结果所不需要的问题作出认定"）；另见 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的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能证明其符合资格或另行在自由裁量上值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为该决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。