APR152021_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：16006536 日期：2021年4月15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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名牙科领域的医学科学家，寻求作为持有高级学位的专业人士的第二优先移民分类，以及针对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定虽然申请人已证明其作为持有高级学位的专业人士的资格，但记录未能证明其拟从事的事业将具有国家重要性，也未能证明其处于有利地位以推进该事业。基于上述理由，审理主任认定申请人未能证明根据该法第 203(b)(2)(B) 条豁免工作邀请要求将符合国家利益。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为证明符合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个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士之外国人或具有特殊能力之外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即持有高级学位或同等学历的专业人士，或

因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将潜在地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求之外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……[总检察长]在总检察长认为符合国家利益时，可豁免第 (A) 项关于外籍人士在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法规和相关条例均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，在确立 EB-2 资格后，USCIS 可作为裁量事项批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，侧重于该外国国民拟从事的具体事业。该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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。

第二项要件将重点从拟从事的事业转移到该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、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；实现拟从事事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估以下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟从事的事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每种情况下，所考虑的因素

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。

综合考虑后，必须表明总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。2

二、分析

正如审理主任决定中所承认的，记录表明申请人符合持有高级学位的专业人士资格。3 需要确定的唯一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要求将符合国家利益。
记录表明，申请人此前曾在巴西的一所大学担任教授，教授牙科课程。他还在[已隐去]的一家牙科诊所担任修复牙科医生，后来负责协调其修复牙科部门。基于下述理由，我们认定其未能证明符合 Dhanasar 框架下的国家利益豁免资格。

A. 拟从事事业的实质性价值和国家重要性

申请人最初表示，其拟从事的事业将涉及“ 研究理解口腔疾病以帮助改善整体人类健康、开展临床研究，以及识别任何商业机会…… ”在其最初的“ 专业计划和陈述 ”中，他表示计划与美国的牙科诊所合作，指出他将帮助它们“ 改善与口腔保健相关的管理、组织和控制实践，并确保优质服务 ”。在总结时，他表示将“ 开展牙科研究以改善实践和客户满意度 ”，以及为其他牙医提供建议和培训，并改善牙科诊所的管理。

审理主任发出了补件通知（RFE），要求提供关于申请人资格的进一步信息，包括其拟从事的事业对美国更广泛牙科领域的潜在未来影响。申请人的回复表明，他打算“ 开展牙科研究、进行手术、提供牙科护理和/或指导领域专业人士 ”，并且所有这些将同时进行。在更新的专业计划和陈述中，他表示其“ 主要目标是作为研究员/教授加入美国大学 ”，但也“ 通过开设诊所参与创造就业 ”，该诊所将由他经营。申请人还提交了电子邮件副本，确认美国多所大学已收到其临床教授职位申请。

在其决定中，审理主任认定申请人拟从事的事业具有实质性价值。记录包括关于牙科健康重要性以及获得牙科服务对

2 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 申请人提交了巴西[已隐去]大学的文凭和成绩单副本，表明其于1994年获得牙科外科学位，1998年获得牙科硕士学位，2004年获得牙科博士学位。审理主任指出，根据美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）发布的全球教育电子数据库（EDGE），申请人的牙科博士学位代表其教育水平相当于美国教育机构的博士学位。

整体个人健康和美国经济的信息。经审查，我们同意审理主任在这一方面的认定。

为满足国家重要性要求，申请人必须证明其工作的“ 潜在预期影响 ”。关于拟议事业的国家重要性，申请人在其RFE答复中称，该事业“ 将产生重大的国家利益，因为其工作将对国家重要议题产生涟漪效应，例如日益严重的牙科健康危机…… ”在框架第一分支中处理国家重要性时，Dhanasar裁决规定，重点在于所拟议的具体事业。因此，我们不考量某一事业将开展于其中的特定领域或行业的更广泛影响，也不考量申请人活动的间接后果。就申请人的拟议事业涉及向患者提供牙科服务、牙科诊所的管理和行政以及牙科学生或其他牙医的教学而言，我们同意审理主任的结论，即申请人未能证明该工作的潜在影响将超出其预期患者、雇员或学生，进而更广泛地影响牙科领域。

转向申请人拟议事业的研究方面，审理主任指出，记录中包含讨论其以往研究的推荐信，以及证据表明他曾在牙科期刊上发表论文、他人在其自身已发表作品中引用过这些论文，并且他曾参加会议。审理主任得出结论认为，该证据表明申请人作为研究人员的拟议工作成果将通过专业期刊、书籍和会议传播。然而，申请人此前曾作为研究人员工作并传播其成果、可能对牙科领域产生更广泛影响这一事实，并不能证明其预期事业具有同样的潜力。如审理主任所指出的，申请人在其RFE答复中对其研究陈述如下：

此外，为澄清RFE中的请求，我在牙科领域开展的研究工作，与为我的客户确定最佳治疗类型和技术相关，尤其是在我面对复杂病例时。为恰当取得成功并在牙科领域进步，研究适当的新疗法是必要的。

他在该职业计划和陈述的结尾总结了其拟议事业的潜在影响，重申他将“ 开展牙科研究以改进实践和客户满意度 ”并“ 就前沿研究发现向牙科专业人士提供建议 ”。这些陈述表明，申请人并非为向更广泛的牙科领域传播治疗和实践知识而开展原创研究，而是拟审查现有研究以惠及其自身的预期患者和雇员。此外，与其以往原创研究的详细证据相对，申请人未提供任何关于其拟开展的原创研究性质的细节，也未表明其发表或展示任何潜在研究发现的意图。我们进一步注意到，所提供的关于其已申请的临床教授职位的证据未包含这些职位职责的描述，因此未能表明这些职位将包含临床或实验室研究。虽然国家利益豁免申请不要求提供工作邀约证据，但提交该证据是为表明申请人拟如何追求其拟议事业，而该证据未能证明这些活动将对牙科领域产生更广泛影响。

基于上述理由，我们不同意审理主任关于申请人拟议事业国家重要性的结论，并认定申请人未能证明其符合Dhanasar框架第一分支下的资格。

B. 处于推进拟议事业的有利地位

第二分支将重点从拟议事业转向申请人的资质。如上所述，申请人未能证明其作为牙科领域研究人员、初级保健提供者、管理者或教育者的拟议事业将具有国家重要性。然而，由于审理主任在其决定中认定申请人拟议事业的研究组成部分确实符合第一分支的要求，我们将在下文分析其是否处于开展此类研究的有利地位。

记录中包含申请人拥有牙科领域多个学位的证据，以及其在研究生学习和职业生涯早期发表和展示原创研究的证据。此外，申请人提交了其在课堂和实验室环境中授课的证据。

记录中还提交了申请人同事的推荐信，描述其作为研究人员、教育者、牙医和管理者的活动。其中侧重于其职业生涯研究方面的信件包括来自巴西[已隐去]大学[已隐去]的一封信，该写信人写道，当两人在[已隐去]大学攻读研究生时，他曾与申请人共同学习与合作。他将申请人在《美国牙科协会杂志》和《巴西牙科杂志》上发表的两篇论文描述为申请人的“ 最杰出成就 ”，但未详述这些论文对更广泛牙科领域的影响。

作为与其知识、技能及在其拟议事业领域任何成功记录相关的额外证据，申请人还提交了其他研究人员引用其已发表作品的证据。尽管该证据表明申请人在其领域贡献了原创研究并受到其他研究人员的一定关注，但记录中不包含表明这些引用的质量或数量反映其研究已成为该领域进步推动力、或在更广泛的医学科学或牙科界产生实质性积极讨论的证据。此外，如审理主任在其决定中所指出的，该证据表明申请人在提交申请之前的数年内并未积极从事其领域的研究。总体而言，推荐信、期刊发表论文、会议展示和引用记录未能证明申请人在开展原创牙科研究方面具有成功记录。

在Dhanasar框架第二分支下可考量的另一因素是申请人的未来活动模式或计划。如我们在关于申请人拟议事业国家重要性的讨论中所指出的，申请人称其打算在美国一所大学谋求临床教授职位，并提交了数所机构确认其申请此类职位的电子邮件副本。然而，他未提供任何关于其希望开展的具体研究项目的细节，所提供的证据也未能表明其

已申请的职位包含使其可能在其领域产生更广泛影响的研究职责。

尽管申请人提交的证据证明其具备开展原创研究所需的必要教育背景，且过去曾在其领域开展研究，但我们认定，由于既缺乏已证明的牙科研究成功记录，也缺乏推进该研究的具体计划，其并非处于推进其拟议事业的有利地位。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的利益

如上所述，第三分支要求申请人证明，总体权衡而言，豁免工作邀约要求并因而豁免劳工证将有利于美国。在此，申请人主张，由于服务不足地区对牙科服务的迫切需求，其有资格获得此类豁免。此外，他声称其贡献对美国牙科领域具有如此价值，以致尽管存在合格工人，其仍将惠及美国。然而，由于申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，也未能证明其处于推进其拟议事业的有利地位，其不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第三分支下的权衡因素将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架中规定的三项必要分支，我们认定其未能证明其有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。