AUG112021_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：17643831 日期：2021年8月11日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名牙医和企业家，寻求作为持有高等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)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格，但申请人未能证明豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

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，即作为高等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) 属于持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即属于持有高等学位或其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，将前瞻性地实质性惠及国家经济、

文化或教育利益，或美国福利，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长可在其认为符合国家利益时，豁免(A)项中关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；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，总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，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。在每一案件中，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)。

综合起来必须表明，总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的资格。尽管审理主任认定牙科领域拟议事业具有实质性价值，但审理主任认为记录未能证明受益人的事业具有国家重要性。审理主任还指出，“ [申]请人未充分描述其事业的创业性质，以致[美国公民及移民服务局]无法确定[申]请人的创业计划是否具有实质性价值。 ”审理主任还认定记录不满足Dhanasar第二和第三项要件。基于下述理由，申请人未能证明豁免工作邀请要求具有正当理由。

记录中关于拟议事业的信息有限。申请人最初将事业描述为“ 作为医生和牙科领域[原文如此]研究人员就业，更具体地说是牙种植学。 ”在回应审理主任的拒绝意向通知（NOID）时，申请人笼统地将事业描述为“ 提供牙科领域的专业知识 ”。申请人进一步陈述：

“ [我的]创新研究将有助于与种植体失败的性质和基础相关的研究。[我的]独特有效方法的开发和实施，由于体内全细胞记录技术，允许检查和获得更为详细的视角，从而使得与骨层下方机制相关的进一步发现成为可能。 ”

申请人未详细说明其将开发和实施的方法。尽管申请人在回应NOID时还声称其“ 完全有资格提供口腔卫生教育讲座并培训该领域的专业人员，从而扩大劳动力队伍 ”，但其并未具体说明该事业将包含这样做。

在决定中，审理主任认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性，并指出记录不包含“ 充分证据以证明[申请人]在牙科和种植学领域内的特定事业具有超出其将向自身客户/患者提供之利益的广泛影响。 ”

在上诉中，申请人就拟议事业是否具有实质性价值和国家重要性，基本上逐字重新提交了其回应NOID的书面论证意见第7-9页的相关内容。两份书面论证意见均提及申请人的经验。书面论证意见还援引了关于美国总体上既有能力牙科工作人员短缺又有获得负担得起的牙科护理机会短缺的报告。申请人重申口腔健康可能与其他健康问题相关，例如心血管疾病。

2 参见Dhanasar, 26 I&N Dec. 第888-91页，关于这三项要件的详细阐述。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们聚焦于“ 该外国国民拟从事的具体事业 ”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。Dhanasar提供了可能具有第一项要件所要求国家重要性的事业示例，包括“ 在特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的影响 ”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实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。同上，第889-90页。

在牙科机构工作、为患者提供专家建议和治疗这一拟议事业使该机构的患者受益；然而，记录并未确立该事业将如何产生更广泛的影响，即在申请人未指明的雇主之外，具有雇用美国工人的重大潜力或产生实质性积极经济影响，如Dhanasar第一项要件所设想的那样。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。申请人负有阐明其如何满足资格标准的举证责任。参见该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人在上诉中关于其在利比亚的专业知识和先前职业成就的陈述，并未说明美国的拟议事业如何在其直接雇主和患者之外产生更广泛的影响。此外，申请人在上诉中侧重于牙科行业的重要性以及泛泛的陈述，并未涉及具体事业的各个方面，也未涉及该事业下计划活动的执行将如何产生更广泛的影响、达到Dhanasar所设想的国家重要性水平。参见同上。

总之，申请人未能确立拟议事业具有国家重要性，这是Dhanasar第一项要件所要求的，因此不符合国家利益豁免的资格。我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件的意见。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定申请人未能确立国家利益豁免的资格，或以其他方式在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。