AUG112021_05B5203 · 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：13904076 日期：2021年8月11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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名牙医，寻求作为持有高等学位的专业人士的第二优先移民分类，以及针对此EB-2分类所附工作要求国家利益豁免。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驳回了申请，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要求的工作邀请、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基础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。由于此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……合格移民，其属于持有高等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，将前瞻性地实质性惠及国家经济、

文化或教育利益，或美国的福祉，且其在科学、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)项关于外国人在科学、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定义“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之框架。1 Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使裁量权，在申请人证明以下事项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) 权衡之下，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，即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，权衡之下，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：鉴于该外国国民资格的性质或拟议事业，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)。

必须综合考虑，表明权衡之下，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，但审理主任结论认为记录未能确立受益人的事业具有国家重要性。审理主任还结论认为记录未满足Dhanasar第二和第三项要件。基于下述理由，申请人未能确立豁免工作邀请要求具有正当理由。

申请人最初将事业描述为一项计划，“以推进其作为[牙]科[研]究员的职业生涯，利用其在牙科科学方面的专长以及其创业能力发展牙科领域，提高牙科效率，从而大幅增强美国经济。”申请人还描述了其“作为[牙]科[外]科医生和[研]究员”的职责，以要点列表形式列出，其内容实质上由与O*NET Online关于牙医职业类别职位一般职责的摘要报告逐字匹配的语言组成，如下：

- 制定患者牙齿和口腔组织的治疗计划；
- [研究和帮助诊]断和治疗牙齿、牙龈或相关口腔结构的疾病、损伤或畸形，并提供预防或矫正服务；
- 计划、组织和维护牙科健康项目；
- 就预防性牙科护理、牙科问题的成因和治疗或口腔保健服务向患者提供建议或指导；[以及]
- 制作或评估牙科健康教育材料。3

我们注意到，申请人在与O*NET Online摘要报告一般职责相匹配的职责之外，增加了三项类似职责，如下：

- 与其他专业人士（如修复牙医和正畸医生）协商以制定治疗计划；
- 帮助识别口腔、唾液腺、颌骨和颈部的感染；[以及]
- 就[牙]科[医]学领域内的不同领域进行授课。

O*NET摘要报告的逐字语言，除了与同一职业类别职位的一般任务相匹配外，未能确立具体事业将涉及什么，也未能确立拟议事业如何可能具有国家重要性。同样，三项额外职责总体上只是重述了O*NET职责。

2 关于此三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 参见O*NET OnLine摘要报告“29-1021.00 - Dentists, General,”
https://www.onetonline.org/link/summary/29-1021.00（最后访问于2021年8月11日）。

申请人进一步表示，“ 其在巴西作为[牙]科[外]科医生获得的知识和技能……将能够在一个具有国家重要性的问题上帮助美国。 ”在回应审理主任的证据请求时，申请人重申其将“ 提供我的专长，帮助治疗和护理患者，同时教授我领域的其他人，并帮助牙科诊所和执业运营的行政任务 ”，以及“ 利用我在牙科领域的职位，教育社会了解良好牙科护理和牙科实践的重要性。 ”

在决定中，审理主任结论认为记录未能确立拟议事业具有国家重要性，并指出“ [记]录未能证明[申请人]的牙科执业将提供超出其即时就业范围的利益，以更广泛地影响牙科领域。 ”

在上诉中，申请人概述了其在牙科领域的专业能力及其此前在巴西的职业生涯成就。申请人还主张，其将“ 在一个已经对美国经济产生重大影响的行业中工作，[并且]其将通过推动全领域标准和政策以改善重大国家关切，从而增进该国的国家利益。 ”申请人还援引了关于美国总体上既缺乏有能力的牙科工作人员、又难以获得负担得起的牙科护理的报告。申请人重申，口腔健康可能与其他健康问题有关，例如心血管疾病。申请人在上诉中主张，“ 该事业具有全国范围，并将在医疗保健领域产生广泛影响，因为其牙科活动涉及具有国家重要性和影响的事项，特别是因为其会对美国各社区和公民产生连锁效应。 ”

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，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。Dhanasar 提供了可能具有国家重要性的事业示例，以满足第一项要求，即“ 在某一特定领域内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 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 雇用美国工人的显著潜力，或具有其他重大积极经济影响，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，记录并未证明该事业如何具有更广泛的影响，即在 Dhanasar 第一项要求所设想的意义上，超出申请人未指明的雇主范围，具有雇用美国工人的显著潜力或产生重大积极经济影响。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。申请人负有阐明其如何满足资格标准的举证责任。见该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人在上诉中关于其专业能力及此前在巴西职业生涯成就的陈述，并未说明拟议在美国从事的事业如何在其直接雇主和患者之外具有更广泛影响。此外，申请人在上诉中侧重于牙科行业的重要性以及普遍性短缺，并未说明具体事业的各个方面，也未说明该事业下计划活动的开展将如何产生更广泛影响，达到 Dhanasar 所设想的国家重要性水平。同上。

总之，申请人未能证明拟议事业具有 Dhanasar 第一项要求所规定的国家重要性，因此不符合国家利益豁免资格。我们对记录是否满足 Dhanasar 第二项或第三项要求保留意见。

III. 结论

由于申请人未能满足 Dhanasar 分析框架的第一项要求，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免资格，或未能以自由裁量方式证明其理应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。