JAN122022_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：18658465 日期：2022年1月12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（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，以及对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）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，但她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。在上诉中，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张她有资格获得国家利益豁免。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。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人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行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……合格移民，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

在预期上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。……[T]司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(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。

虽然法律和相关法规均未界定“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2，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级重要性；(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——实质性价值和国家级重要性——聚焦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。在确定拟议事业是否具有国家级重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。

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；即使假设有其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及对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)。
2 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

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。3

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。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能根据Dhanasar分析框架的第一项要件证明其拟议事业具有国家级重要性。

关于其依据Dhanasar第一项要件主张资格，申请人表示其在美国的拟议事业是继续在牙科行业工作，最初在美国持牌牙医的监督下担任牙科助理，或担任牙科顾问，通过管理牙科诊所“帮助增加一家已设立诊所的收入”。申请人还表示，她目前在美国就读牙科外科博士项目，直至2022年5月，并计划在通过执业考试后开设自己的牙科诊所。在上诉中，申请人表示她“旨在积极运用其牙科和公共卫生专业知识，推进口腔医学、口颌面疼痛和牙科公共卫生等领域的研究，并教导年轻专业人士，运用其在临床牙科方面的高级专业知识，所有这些都将促进牙科领域的发展并增进人群健康。”

记录中包含表明美国正遭受牙科专业人员短缺的文章。此外，申请人提供了报告和文章，表明美国低收入人群在牙科保险覆盖方面存在令人担忧的缺乏，导致口腔健康不佳以及其他身体和心理健康问题。因此，记录支持审理主任的认定，即申请人拟议的牙科助理或牙科顾问工作具有实质性价值。

在确定国家级重要性时，相关问题不是个人将从事的领域或专业的重要性；相反，我们聚焦于“该外国国民拟从事的具体事业”。4 参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，并且“[一]项事业可能具有国家级重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。”Id. 我们还指出，“一项事业若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，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家级重要性。”Id. at 890。

在其上诉书面论证意见中，申请人提及其背景、教育、工作经验和在其领域的专业培训。申请人在其领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转向

3 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 此处的问题不是牙科行业的价值或牙科咨询对我国经济的影响，而是申请人作为牙科助理或牙科顾问的具体拟议事业是否达到国家级重要性的水平。

该外国国民。 ” Id. at 890。5 此处的问题是，她拟从事的具体事业是否具有Dhanasar第一项要件下的国家级重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家级重要性要求，我们查看记录其工作 “ 潜在预期影响 ” 的证据。

为支持其拟议事业，申请人提交了位于南佛罗里达的两名牙医的信函，表明他们有意雇用申请人。I I，南佛罗里达O牙科诊所的所有者，表示他正在开设第二家诊所，并有意雇用申请人作为牙科助理或顾问在其中一家诊所工作。I I，南佛罗里达ODental的所有者，表示她有意在申请人完成其教育和执照要求后雇用申请人作为全科医生在申请人所选专业领域工作。这些信函未具体说明申请人的工作职责或在临床环境中与患者相处相对于从事研究的时间。

申请人进一步主张，她作为牙科助理、顾问和牙医的拟议工作"激发了社会机会，并推动了牙科护理和口腔健康的发展，从而改善了国家医疗保健部门的功能——所有这些都回应了一个明显的国家危机"，但她未提供此类影响的具体例子。她还主张，她的事业对美国具有国家影响，特别是在牙科领域，该领域已经存在专业人员短缺。

最后，申请人主张她在巴西的研究"在国家和国际牙科领域产生了影响，因为它证明了牙医作为医院环境中多学科和跨学科团队成员的重要性。"她主张她的专业研究记录反映了她的工作如何影响了牙科行业，并且她将利用其拟议事业来推进她的研究。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们审视记录其工作"潜在预期影响"的证据。在此，申请人的证据并未表明其拟议工作对其领域具有更广泛的影响，而非仅限于在她打算工作的诊所寻求护理的患者。虽然申请人提供了表明美国和佛罗里达都面临牙科专业人员短缺的文章，但这一所报道的短缺并不使单个牙医的工作在Dhanasar框架下具有国家重要性。6 总体而言，合格牙科专业人员对美国医疗保健的价值是集体性的，申请人未表明她作为牙科助理、顾问或持照牙医的拟议工作将在牙科领域产生更广泛的影响。此外，

5 为确立豁免工作邀请要求将符合国家利益，申请人必须超越表明其在某一特定领域的专业知识。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定将"特殊能力"定义为在某一特定事业领域中"显著高于通常所遇水平的专业知识程度"。根据法规，具有特殊能力的个人通常受工作邀请/劳工证要求的约束；他们并不因其特殊能力而获得豁免。因此，无论某一申请人寻求被归类为具有特殊能力的个人，还是作为持有高级学位的专业人士，该个人都不能仅通过表明其专业知识程度显著高于其专业领域中通常所遇水平来获得豁免资格。参见Dhanasar，26 T&N Dec. 第886页注3。

6 我们注意到，美国劳工部通过劳工证程序解决合格工人短缺问题。因此，仅凭短缺本身并不表明豁免劳工证要求将有利于美国。

虽然申请人主张她先前的研究表明她将利用其拟议事业来开展具有国家重要性的研究，但其拟议事业并未表明她将在临床职责之外花费多少时间从事研究。

申请人的文件并未表明其拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。虽然我们认可她为牙科和医疗保健创建整体方法以及开展有益研究的工作的价值，但记录并未表明申请人的拟议活动所提供的利益延伸至其雇主或自己的牙科诊所之外，从而对牙科领域产生更广泛的影响。7

由于记录中的文件未能如Dhanasar先例决定第一要件所要求的那样确立其拟议事业的国家重要性，申请人未能表明其符合国家利益豁免的资格。因此，对她在Dhanasar所述第二和第三要件下的资格进行进一步分析将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定她未能确立其符合国家利益豁免的资格或在自由裁量权上以其他方式应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。

7 同样，在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。同上，第893页。