JUN092021_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：11894673 日期：2021年6月9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）

申请人是一名牙医，寻求作为持有高级学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求对此 EB-2 分类所附工作要求给予国家利益豁免。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，认定申请人符合作为持有高级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……合格移民，其属于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) 项中关于外籍人士在美国科学、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）可作为裁量事项批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外籍人士拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 该外籍人士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，聚焦于该外籍人士拟从事的具体事业。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籍人士。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、知识以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：鉴于该外籍人士资格的性质或拟议事业，该外籍人士获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设存在其他合格美国工人，美国是否仍将从该外籍人士的贡献中受益；以及对该外籍人士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)。

必须综合起来表明，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级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。审理主任还认定记录不满足 Dhanasar 的第二和第三项要件。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。

申请人最初将事业描述为“ 计划……与一家医疗保健机构合作，为患者提供专家建议和治疗……我可以实施和咨询复杂的牙科手术程序。 ”申请人还以要点列表形式说明了该事业将实现的目标，如下：

- 填补一个[牙]科[外]科医生职位，该职位因牙医需求量大[原文如此]但候选人缺乏而空缺；
- 为患者提供正确的诊断；
- 就有益的技术和治疗方法教育其他牙科外科医生；以及
- 监督和管理其他牙医[原文如此]、牙科保健员[原文如此]以及牙科医学领域的其他人员。

申请人还指出，她“ 在牙科医学领域的工作在向数百万巴西学生教育‘ 口腔健康 ’重要性方面发挥了重要作用。 ”然而，申请人最初并未说明该事业将包括向大量公众受众讲授口腔健康课程。3 在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人补充道：

[口]腔健康对一个人的健康至关重要，公众需要认识到良好口腔健康的高度重要性。这是我在美国事业的一部分。这可以通过研讨会、与组织和学校的合作来实现，然后可以在线直播，并被大量的人观看。

我们注意到，申请人最初并未将事业描述为通过研讨会以及与组织和学校的合作向大量公众受众讲授口腔健康课程，并将这些演讲的录像在线直播。相反，申请人表示她将为患者提供其特定口腔健康问题的正确诊断，并就有益的技术和治疗方法教育其他牙科外科医生。因此，在回应 RFE 时将这些大型公开演讲纳入事业，呈现了一套在提交申请时并不存在的事实。签证申请不得基于对未来资格的推测或在申请人根据一套新事实获得资格后予以批准。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'l Comm'r 1978)。申请人不得对申请作出实质性

2 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 尽管为简洁起见我们未讨论记录中的每一份文件，但我们已审查了全部记录。

变更，以使有缺陷的申请符合美国公民及移民服务局的要求。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

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“ 记录未能证明[申请人]的牙科执业将提供超出其直接雇佣或雇主范围的利益，从而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，她将“ 在一个已经对美国经济和社会福祉产生重大影响的行业中工作 ”。申请人还援引了有关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，“ 该事业具有全国性范围，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全国重要性和影响的事项，特别是因为其对美国各社区和公民产生的涟漪效应。 ”

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，这是第一项要件所要求的，即“ 在某一特定领域内具有国家甚至全球影响，例如由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“ 具有雇用美国工人的重大潜力，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。

在牙科机构工作以向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将如何产生更广泛的影响，即如 Dhanasar 第一项要件所设想的那样，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《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361。同样，记录并未证明填补一个空缺的牙科外科医生职位、为患者提供适当诊断、教育其他牙科外科医生以及监督其他牙科工作人员如何达到 Dhanasar 所设想的该领域内更广泛影响的水平。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。申请人在上诉中关于其专业能力及此前在巴西的职业生涯成就的陈述，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 第一项要件所要求的国家重要性，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 分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，或以其他方式在自由裁量权上值得获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。