MAY262021_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：12009056 日期：2021年5月26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）

申请人是一名牙科外科医生，寻求被归类为持有高等学位的专业人士以及科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求进行国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可以授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。

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，因此需要单独证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

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……符合条件的移民，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、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合条件的移民，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]在司法部长认为符合国家利益时，可以豁免(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。

虽然该法及相关法规均未定义“ 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的框架。Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，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，则USCIS可以作为自由裁量事项授予国家利益豁免。

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。该事业的价值可以在商业、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，我们考虑其潜在的未来影响。

第二项要件将焦点从拟议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，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可以评估以下因素：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

1 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本质上属于自由裁量）。

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持有高等学位的专业人士资格。3 因此，我们无需考虑特殊能力的替代主张。需要确定的剩余问题是，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。

申请人自1991年起在D的多个牙科诊所工作，直至2018年作为F-1非移民学生的F-2非移民配偶进入美国。在提交申请后，申请人开始在佛罗里达州[已隐去]的[已隐去]担任“ 正畸助理和个人流动经理 ”。申请人不主张其已获准在美国执业牙科，但表示其正在寻求执照。在上诉中，申请人重复并详述了先前的主张，并声称审理主任未给予证据足够的权重和考虑。如下所述，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其符合Dhanasar分析框架下的国家利益豁免资格。4

在申请表第6部分，申请人将其职业确定为“ 牙科研究员 ”，但提供了与口腔外科医生相对应的职位描述和SOC代码。在回应证据请求（RFE）时，申请人自称“ 一名牙科外科医生，专门从事正畸。 ”

在其“ 职业计划与陈述 ”中，申请人自称“ 一名牙科外科医生和牙科研究员 ”，但该计划未再提及研究。申请人称其“ 在美国的职业计划是与医疗机构合作，为患者提供专家建议和治疗。 ”该陈述的其余部分主要包括对牙科外科医生职责的一般描述。另一份陈述讨论了牙科外科医生的职责，并描述了该专业的一些工具和技术。申请人牙科诊所的广告讨论了其中一些技术，但没有迹象表明申请人开发或显著改进了这些技术。佛罗里达州[已隐去]的[已隐去]的所有者称，在对该诊所为期一周的访问期间，申请人“ 展示了新的牙科技术并改进了我们的业务运营系统。 ”该所有者称：“ 我希望[申请人]传授他在牙科和工商管理方面的丰富知识，”但她并未具体说明申请人将在那里执业牙科。同一诊所的另一封工作邀请函称，该诊所希望“ 聘用[申请人]担任办公室经理 ”，这是一个行政职位，不

2 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 申请人持有[已隐去]的牙科外科手术学位。
4 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

涉及执行牙科或外科手术。后续提交的材料并未显示该工作邀请（多次标记为“暂定”）在申请人获得工作许可后得以实现。

在回应补件通知（RFE）时，申请人称：“我在美国的总体拟议事业是提供我的专业知识，帮助患者的治疗和护理，同时也在我的领域教导他人，并协助经营牙科诊所和执业机构的管理事务。”他还称：“我在美国的工作将涉及在牙科领域开展研究，该研究与确定为我的客户使用的最佳治疗类型和技术相关，尤其是在我面对复杂病例时。”为个别患者确定最佳治疗方案并非会对申请人自身牙科执业之外产生任何影响的研究，也不会增加该领域的总体知识。

申请人主张：“我在美国的工作具有全国重要性，因为牙齿健康对人口的健康和福祉极为重要。”然而，申请人并未证明一名牙医或口腔外科医生的工作具有全国性重大影响。申请人声称：“我在牙科领域的技术专长已为我的服务患者以及LJ"的总体人口带来了诸多益处。”申请人提供了关于其工作过的诊所及在那里所提供服务的资料，但未解释其工作如何使“lI的总体人口”受益。

申请人援引统计数据，意在表明美国存在牙医短缺。美国牙医短缺不足以证明申请人所拟议工作的全国重要性。仅凭合格专业人员短缺本身，并不使个别牙医的工作在Dhanasar先例裁决下具有全国重要性。此外，尽管申请人主张他打算开设多家诊所，这些诊所“可在美国产生重大经济影响，因为牙医需要非常完整的员工……以及合同制帮手”，且这一雇佣“将影响……地方和国家经济”，但申请人并未表明其诊所将雇用足够多的人以产生全国经济影响。申请人的许多论点适用于每一家牙科执业机构，但国会并未将牙医整体豁免于职位邀请/劳工证要求。5 由于外国牙医通常受该要求约束，经营牙科诊所的内在益处并非豁免该要求的推定理由。

申请人称：“我打算开设课程并担任该领域的讲师。我已经有若干邀约，我已在本回复中通篇附上。”来自美国各地牙医的信件表明，申请人曾在个别诊所做过演讲。在Dhanasar中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。同样的推理适用于此。申请人未表明其教学活动——迄今为止仅相当于偶尔造访其他诊所——已经或将对美国的牙科执业产生重大全国性影响。

5 美国劳工部通过劳工证程序处理合格工人短缺问题。关于劳工证程序中固有的益处是否被有利于申请人的其他因素所抵消的裁定，涉及Dhanasar框架第三项要件下所阐述的权衡分析。

申请人拟议事业的某些方面，例如研究，缺乏关键细节。在申请人已提供关于其拟议事业的具体信息之处，他并未显著地将自己与其专业领域的其他牙医和口腔外科医生区分开来。

基于这些理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的全国重要性。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其余问题的上诉论点。6

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

6 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出裁决对结果并非必要的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。