NOV102025_06B5203 · 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：40140278 日期：2025年11月10日

对服务中心运营处（SCOPS）决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一所大学，为受益人（一名牙科临床助理教授）寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士成员，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS拒绝了该申请。SCOPS认定受益人符合持有高级学位的专业人士成员的资格。然而，SCOPS得出结论，记录未能证明豁免工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。此事现根据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明寻求EB-2分类的个人是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊才能的个人。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明寻求EB-2分类的个人值得行使自由裁量权，豁免工作要求以符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，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性质）。

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进拟议事业；以及
- 综合权衡，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

SCOPS认定受益人符合持有高级学位的专业人士成员的资格。然而，基于下述理由，申请人未能证明拟议事业具有国家重要性，而这是Dhanasar第一项要件所要求的。见同上。

申请人将事业描述为一项计划，“ 雇用[受益人]担任临床助理教授教职 ”，据此受益人“ 将通过为有志成为牙科专业人士者提供顶级教育和培训，帮助解决牙医短缺问题，尤其是公共卫生领域的专业牙医短缺问题 ”。申请人还表示，受益人将提供或监督向就医渠道有限的病人提供牙科医疗服务，且受益人是“ 一项关于牙科护理障碍的活跃研究 ”的主要研究者。申请人指出，其运营着“ I I之间各州中唯一的牙科学院 ”。申请人还提供了关于牙科医疗保健的其他概括性信息、关于受益人资格的信息以及代表受益人的推荐信。

SCOPS认可了记录中的信息，并得出结论认为记录证明拟议事业具有实质价值，这是Dhanasar第一项要件的部分要求。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。然而，SCOPS认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性，这也是Dhanasar第一项要件的部分要求。见同上。更具体而言，SCOPS指出，记录“ 未能证明[受益人的]教学活动将对公共卫生牙科领域产生更广泛的影响，而非仅限于特定学生和他将服务的[大学] ”。同样，SCOPS指出，记录未能证明拟议事业将如何影响牙医短缺问题，相反，其益处似乎是局部性的。SCOPS还认定，记录未能证明拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力、产生其他重大积极经济效应或广泛增进社会福利。SCOPS进一步认定记录满足Dhanasar第二项要件，尽管SCOPS得出结论认为记录不满足Dhanasar第三项要件。见同上。

由于本办公室认定记录未能证明拟议事业是否可能具有国家重要性，而此问题具有决定性，本办公室对记录是否满足Dhanasar第二和第三项要件保留意见。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）；另见 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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

在上诉中，申请人重申，通过拟议事业，受益人将“ 开发并实施一种临床教育、服务提供和应用

研究的综合模式，培养下一代牙科专业人士在美国各地服务不足的地区执业”。申请人还重申，其运营着“ I I之间各州中唯一的牙科学院，这]直接关系到拟议事业的‘ 地理影响广度 ’ ”，且受益人培训的学生“ 毕业后进入全国劳动力市场，在美国各地服务患者，尤其是在面临严重就医渠道短缺的地区 ”。申请人进一步指出，“ 认为[受益人的]研究……不会被发表或分享，这令人难以置信 ”。申请人还提交了一封日期为2025年5月的信函和一份日期为2025年7月的名单，声称该名单“ 代表了[受益人]在其……临床轮转最后一年中作为临床督导所服务过的所有学生的代表性样本 ”。

在根据Dhanasar第一项要件确定国家重要性时，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，本办公室关注“ 该[个人]拟从事的具体事业 ”并“ 考虑其潜在的预期影响 ”，寻找“ 更广泛的影响 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业示例，即具有“ 在特定领域内乃至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”或具有“ 雇用美国工人的重大潜力或……其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区 ”的事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

本办公室首先指出，申请人在上诉中提交的信函和所谓的临床受督导者名单（两者日期均为2025年）均不能确立资格，因为它们呈现的是在申请人于2024年6月提交表格I-140（外籍工人移民申请）时尚不存在的重大事实。申请人必须在提交申请时确立其寻求的福利的资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测或在申请人根据新的事实组合变得符合资格之后予以批准。见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人不得对申请进行重大变更以使有缺陷的申请符合USCIS的要求。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

2025年3月的信函通知受益人，I I已选择受益人为研究员，且他将于“ 2025年10月24日正式入选该学院…… ”。受益人入选该I I具有重大意义，因为它涉及受益人履行与拟议事业相关的相同或类似职责的效果。由于在申请人于2024年6月提交表格I-140时，申请人既未被入选也未被选为I I的研究员，该信函呈现了一组新的重大事实，不能确立资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。

反过来，所称受益人临床受督导人员名单中约三分之一出现在“ 2025届 ”类别下，这呈现了一组在申请人于2024年6月提交I-140表格时尚不存在的事实。受益人督导的临床学生人数对于确定拟议事业是否可能具有国家重要性具有实质意义

因为它涉及受益人的督导所影响的学生人数以及他们毕业后在哪些州执业，这与该事业潜在影响的范围相关。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。由于该名单呈现了一组在申请人提交I-140表格时尚不存在的新的实质性事实，该名单不能确立资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。

即使该名单能够确立资格，它仍然不能确立资格，因为它在每一条记录中都完全省略了“ StudentID ”、“ Last Name ”和“ First ”栏中的信息，这妨碍了可能有助佐证该名单是否识别出实际就读该大学并接受了所涉督导的独特个人的有意义的分析。参见，例如，Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)（规定对申请人证明的任何方面产生的怀疑可能削弱为支持签证申请而提供的其余证据的可靠性和充分性）；另参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76（规定申请人负有提供证据证明某项主张“ 很可能为真 ”的举证责任）。

我们承认申请人在远离其他牙科学校的地方经营一所牙科学校。然而，记录并未确立其这样做的意义。例如，记录并未确立来自附近没有牙科学校的各州的学生选择就读申请人的牙科学校而非美国其他地方或国外的另一所牙科学校的程度。此外，正如申请人所告知的，其牙科学校的毕业生“ 毕业进入全国劳动力市场并在全美各地为患者服务 ”。记录并未确立这一趋势是申请人牙科学校所独有的。因此，如果申请人所称其学生毕业后迁居的趋势代表了其他牙科学校毕业生的情况，这一事实将削弱申请人远离其他牙科学校经营牙科学校可能具有的任何意义，因为所有牙科学校的所有毕业生无论其所就读学校位于何处都倾向于在毕业后迁居。此外，尽管申请人声称其毕业生服务于经济萧条地区，但记录并未以表明国家重要性的有证明力的证据佐证该信息。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。与此相关，尽管申请人在远离其他牙科学校的地方经营一所牙科学校，它并未主张——记录也不支持这一结论——它提供了其所在地或区域内居民原本无法获得的牙科服务。

我们还承认受益人目前参与一个他所称的研究项目。然而，申请人在上诉中关于“ 认为[受益人的]研究……不会被发表或分享是令人难以置信的 ”的主张不具有说服力。申请人在提交I-140表格时提交的受益人的简历仅提供了其职业生涯中参与的一个研究项目，时间为“ 2003年4月至2004年4月 ”，简历将其描述为“ 与 之间的合作努力
~----------~ ”。记录未澄清受益人在该研究项目中的参与程度以及他是否被列为主要研究人员之一，也未确立该研究的结果是否已发表以及该发表可能获得了多少引用。因此，记录并未表明受益人具有开展和发表研究项目的实践，从而在该领域引起任何程度的、可合理预期会持续用于他所称的正在进行的研究项目的兴趣。

此外，申请人提交了一份其描述为“ [受益人]在其事业领域正在进行的研究的文件 ”的文件副本，尽管该文件本身似乎是仅在就读于申请人大学的28名牙科学生中分发的一份问卷的结果，目的是“ 更深入地了解牙科学生对I I服务不足人群获得牙科护理障碍的看法 ”。该调查似乎具有有限的研究应用和具有经验意义的数据。例如，只有三名受访者表示，因此，告知其“ 出生和/或成长于……I 的农村环境 ”
调查参与者。整体考虑，记录并未确立受益人目前这份征求一小群牙科学生轶事性评论的研究问卷如何在牙科领域或任何其他表明国家重要性的特定领域内可能具有国家甚至全球影响。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

记录确立拟议事业可能使申请人的大学、其牙科学校学生以及接受受益人提供或督导的牙科医疗保健服务的患者受益。2 然而，记录并未确立受益人在申请人牙科学校的教学、临床和研究活动的拟议事业如何可能具有表明国家重要性的那种更广泛影响。例如，记录并未确立拟议事业在牙科领域或任何其他特定领域内可能具有国家甚至全球影响。参见同上。作为另一例，记录并未确立拟议事业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。参见同上。

总之，申请人未确立拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性；因此，他没有资格获得国家利益豁免。

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，我们认定申请人未确立资格，或另行在自由裁量权范围内不值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟本决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外国人，或另行不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发I-862表格（出庭通知）而面临根据该法第240条启动的驱逐程序。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。

2 尽管为简洁起见我们未讨论记录中的每一项证据，我们已审查了全部记录。