AUG052021_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：17330553 日期：2021年8月5日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名牙医，寻求被归类为持有高等学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民类别所附带的职位邀请要求获得国家利益豁免。参见本法第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）可授予此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合被归类为持有高等学位的专业人士的资格，但未能证明对所需职位邀请、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。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），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 签证类别的资格，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。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对职位邀请要求的豁免符合国家利益。

本法第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……属于持有高等学位或其同等学历的专业人士的合格移民，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美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 职位邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。当司法部长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。

虽然本法或相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的分析框架。Dhanasar 指出，在申请人确立EB-2类别资格后，USCIS可作为自由裁量事项授予国家利益豁免，前提是申请人证明：(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，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件涉及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，权衡之下，豁免职位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，该外国国民获得职位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 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

综合起来必须表明，权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

申请人于1994年在巴西的[已隐去]获得牙科医学学士学位，并于2002年和2007年修读了一些专业课程。在2018年进入美国之前，申请人在巴西[已隐去]从事牙科执业。

由于申请被拒的核心在于申请人是否符合国家利益豁免的资格，我们的决定将主要聚焦于该问题。但首先，还有一个额外的门槛问题需要讨论。

A. underlying 类别的资格

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格。然而，记录并不支持该结论。“ 高等学位 ”的法规定义相关规定如下：

美国学士学位或外国同等学位，加上至少五年专业领域的渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（着重号为添加）。

申请人提交了若干证据表明牙科通常要求博士学位。这些材料包括劳工部资源 O*NET 和《职业展望手册》的打印件，以及佛罗里达州牙科委员会的电子邮件，表明申请人需要提交“ 一份相当于 D.D.S. 或 D.M.D. 的文凭 ”（牙科外科博士或牙科医学博士）。

申请人提交了对其牙科医学学士学位的评估，但评估人并未表明申请人的外国学位等同于美国博士学位。相反，评估人指出：“ 牙科医学学位，加上在牙科医学领域超过五年的全职工作经验，等同于牙科医学博士学位。 ”如上所示，法规不允许在要求博士学位的专业中以较低学位加经验等同于博士学位。记录未能证明申请人的外国学位等同于该专业通常要求的博士学位。

因此，我们撤回审理主任关于申请人已履行其责任证明其符合持有高等学位的专业人士资格的认定。

2 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

尚待确定的问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。如下所述，我们同意审理主任的意见，即申请人未能根据 Dhanasar 分析框架充分证明国家利益豁免的资格。

审理主任认定申请人已证明其拟议事业具有实质性价值和国家重要性，满足 Dhanasar 第一项要件。该结论值得商榷，但由于我们将基于其他理由驳回上诉，故无需在此详细探讨该问题。3

B. 处于有利地位以推进拟议事业

为确定个人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。Id. at 890。

随初次提交一并递交的申请表、介绍信和“ 职业计划与陈述 ”均表明，申请人寻求在美国从事牙医工作。申请人称，凭借其教育和经验，“ 他非常适合推进拟议事业，以在美国担任牙医 ”。然而，“ 职业计划与陈述 ”除“ 与美国牙科诊所合作 ”以及“ 在美国牙科机构 ”工作的概括意图外，并未提供具体细节。

申请人的初次提交包括详细说明其在巴西各地经历和参与各种聚会的信件和证书。这些材料具有一定分量，但并未涉及与申请人在美国工作能力相关的因素，包括雇主兴趣以及在美国执业所需的资质。

在补件通知（RFE）中，审理主任指出申请人未提供关于其拟在美国从事工作的足够信息。申请人在答复中称：“ 我打算认证我的牙科学位，并取得该领域的美国执照。这将使我能够为任何需要我服务的牙科诊所或医疗机构担任牙医和口腔外科医生。 ”他还称，在等待执照期间，他“ 能够处理牙科诊所运营中的所有行政和战略决策……（使该领域的其他牙科专业人员能够将注意力转向患者的护理和治疗，而非办公室管理）。 ”在辅助岗位上的临时就业既不值得获得永久移民福利，也不能推进最初描述的拟议事业。

作为“ 美国企业有兴趣受益于[其]经验的证据 ”，申请人提交了来自几家不同牙科诊所潜在雇主的讯息副本。这些讯息表明，申请人曾申请或至少询问过“ 普通

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

牙医”、“外科医生”、“助理牙医”和“有经验的牙科助理”职位。这些讯息的日期为2020年5月，即申请人于2019年10月提交申请六个多月之后，且非常初步，例如讨论申请人是否有空参加面试，或仅确认收到申请或询问。这些讯息并未显示申请人在审理主任于2020年3月发出补件通知之前就已开始这些询问。申请人必须在提交申请时满足所有资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

同样在2020年5月，申请人联系了佛罗里达州牙科委员会，询问如何“认证[其]牙科学校的文凭”。申请人称，他“还想知道成为[牙科]卫生师的步骤”。在提交申请时，申请人并未表示其寻求担任卫生师、助理或办公室管理员的就业。只有在审理主任发出补件通知后，申请人才扩大其拟议事业的范围以包括这些职能，并积极寻求这些辅助职业的就业。记录并未显示申请人在提交申请时有资格在美国作为牙医执业，或任何美国雇主寻求雇用其作为牙医。后一问题尤为重要，因为申请人的豁免主张在很大程度上依赖于以下断言：美国对合格牙医的需求是迫切且不断增长的。

申请人提交了两份工资收据的副本。一份显示受益人于2020年6月中旬在~__ _堪萨斯州的一家牙科诊所工作了22小时40分钟。记录未揭示该就业的性质，也未解释为何该就业显然在不到一个月后即结束。

另一份工资收据显示，申请人于2020年7月初在~I____ _密苏里州的一家牙科诊所工作了24小时。该诊所的一封信明确说明受益人作为“牙科助理”在那里工作，职责如下：

- 按规定对器械进行消毒
- 通过四手牙科操作协助牙医
- 按指示完成实验室任务
- 提供口腔卫生和术后护理指导
- 保持牙科诊室清洁且物品充足
- 安排预约
- 维护准确的患者记录并协助患者诊疗程序

作为牙科助理的就业证据并不能证明申请人在提交申请时已具备在美国作为牙医工作的良好条件。申请人在补件通知后修改其“职业计划与陈述”以包括其他职业，并不能弥补这一缺陷。申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以使表面上存在缺陷的申请符合USCIS要求。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)，其要求寻求基于就业的移民分类的受益人必须在签证申请提交之日具备必要资格。

申请人修订后的“职业计划与陈述”还提及其“在口腔健康研究和教育方面的拟议事业”，但未包括这方面的具体计划。申请人未

提交证据以显示甚至与研究机构的初步讨论，也未证明其拥有在此类机构之外资助和开展自己研究的资源。

审理主任认定申请人未具备推进拟议事业的良好条件。审理主任指出，关于申请人影响力和未来计划的概括性主张未得到充分证实，不具说服力。审理主任还指出，“ 申请人不是美国的持照牙医。 ”

在上诉中，申请人主张其经验、培训和成就“ 证明[]其在牙科领域的先前成功 ”及其在该领域工作的资格。申请人还主张，由于其“ 在牙科广泛专业领域的技术专长，加上其培训该领域他人、推广良好口腔卫生习惯以及为牙科诊所和机构提供行政和运营支持的能力 ”，其具备推进拟议事业的良好条件。申请人还称，“ 他已在采取必要步骤，以完全获得在美国从事牙科执业的执照。 ”

记录中记载的询问并未显示申请人在提交申请时有资格在美国执业。相反，记录显示，2020年5月，审理主任回应了牙科各种职位的各种招聘公告，并且到2020年7月，他作为牙科助理工作。关于申请人打算未来采取措施以获得美国牙医执照的断言，并不能证明其具备推进申请初次提交中所述拟议事业的良好条件。申请人后来修改该事业以包括若干较低层级的牙科相关职位，并不能解决导致申请被拒的缺陷。

基于上述理由，申请人未证明其具备推进拟议事业的良好条件。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的益处

申请人提交了关于美国部分地区牙医短缺的文章和报告。在 Dhanasar 案中，我们既未陈述也未暗示劳动力短缺是批准国家利益豁免的依据。相反，我们确认劳工证是政府核实没有合格工人可填补特定职位的手段。Id. at 885。同样在 Dhanasar 案中，我们承认可能存在“ 外国人获得工作邀请或申请人获得劳工证均不切实际 ”的情形（id. at 890），但这并非指美国雇主可以申请劳工证但只是选择不申请的情形。如果雇主不愿申请劳工证足以成为国家利益豁免的理由，那么劳工证将实际上不再如法规所规定的那样是一项要求，而变成雇主可自行决定无视的选项。

除劳工证外，申请人主张牙医短缺和适当牙科护理的重要性证明其贡献所产生的国家利益足够紧迫，足以证明批准豁免的正当性。无论此类短缺产生何种普遍紧迫性，申请人

未证明豁免工作邀请要求会对该短缺产生重大影响。

申请人称：“ 考虑到申请人正在并将继续为美国组织、口腔健康诊所和全美个人带来的益处，就没有特别理由要求劳工证程序。 ”在作出这一断言时，申请人未详细阐述或引用具体支持证据以显示其声称已提供的全美范围益处。

关于牙科重要性的通用信息并不能确立资格，因为对牙医并不存在一揽子国家利益豁免。持有高级学位的专业人士，包括完全合格（fully-credentialed）的牙医，均受法定工作邀请要求的约束，该要求包括劳工证。Dhanasar既未陈述也未暗示任何职业或专业是、应当是或可以被整体豁免于该法定要求。

基于上述理由，申请人未能确立：总体权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

III. 结论

我们同意审理主任的意见，即申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第二和第三项要件。如上所述，我们还对审理主任的以下认定存有疑问：申请人(1)持有等同于美国博士学位的学位，以及(2)满足了Dhanasar第一项要件的各项要素。因此，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，上诉被驳回。

裁定：上诉被驳回。