AUG102021_04B5203 · 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：11271265 日期：2021年8月10日

对德克萨斯服务中心决定的申诉

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）

申请人寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证要求的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了表格I-140，外籍工人移民申请，认定申请人不符合持有高等学位的专业人士分类资格，且未能证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。在上诉中，申请人主张审理主任否决申请存在错误。

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（着重号为原文所加），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提供，因此需要单独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之外籍人士或具有特殊能力之外籍人士。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，其属于持有高等学位的专业人士或同等学历者，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的国家经济、文化或

教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主提供。

(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，可豁免(A)项关于外籍人士的科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主提供的要求。

该法第101(a)(32)条规定，“‘专业’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高等学位指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位后附至少五年专业领域内逐步晋升的经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外籍人士必须拥有美国博士学位或外国同等学位（着重号为原文所加）。

此外，尽管法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，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之框架。1 Dhanasar案指出，在申请人已确立EB-2分类资格（着重号为原文所加）后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：(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) 总体权衡，豁免工作邀请要求进而豁免劳工证要求将有利于美国。

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，我们考虑以下因素，包括但不限于：

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授予或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。

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，豁免工作邀请要求进而豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：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；即使假设其他合格美国工人可用，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表明，总体权衡，豁免工作邀请要求进而豁免劳工证要求将有利于美国。3

二、分析

A. 持有高等学位的专业人士

如上所述，审理主任认定申请人不符合作为持有高等学位的专业人士的EB-2分类资格。4 具体而言，审理主任对提交的雇佣信函提出疑虑，并最终认定这些信函未能证明申请人拥有至少五年学士学位后逐步晋升的经验。然而，申请人的职业是牙医、正畸医生和牙科外科医生。5 如上所述，8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的定义明确规定，在相关部分，“ 如果该专业通常要求博士学位，则外籍人士必须拥有美国博士学位或外国同等学位。 ”换言之，如果“ 该专业通常要求博士学位 ”，该法规不允许教育和工作经验的组合。

根据《职业展望手册》（OOH）牙医条目（SOC代码29-1020）中“ 如何成为牙医 ”部分：6

3 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 尽管审理主任在其决定中未讨论申请人是否符合特殊能力人士资格，我们简要指出，申请人最初提交的证据不足以根据8 C.F.R. § 204.5(k)确立其作为特殊能力人士的资格。后来，在回应审理主任的补件通知（RFE）时，申请人声称“ 因为[我符合]高等学位分类，我们不提供额外证据来证明特殊能力。 ”在上诉中，申请人也将其主张限于作为持有高等学位的专业人士。
5 在初始申请中，申请人在申请第6部分表明其将作为“ 牙医/研究员 ”提供服务，将“ 检查、诊断和治疗牙齿和牙龈的疾病、损伤和畸形。 ”他表示“ 我在美国的职业计划是与一家医疗保健机构合作，为患者提供专家建议和治疗……我在诊所工作方面拥有丰富经验，专攻[正]畸学……并打算担任[牙]科[外]科医生职位。 ”
6 参见美国劳工部劳工统计局，《职业展望手册》，牙医，https://www.bls.gov/ooh/healthcare/dentists.htm#tab-4（最后访问日期2021年8月10日）。

牙医必须在执业的州获得执照。执照要求因州而异，尽管候选人通常必须拥有经认可牙科项目的牙科外科博士（DDS）或牙科医学博士/牙科医学医生（DMD）学位，并通过笔试和临床考试。在专业领域执业的牙医必须完成博士后培训（着重号为原文所加）。

牙医通常需要获得由牙科认证委员会（CODA）认证的牙科项目颁发的DDS或DMD学位。大多数项目要求申请人至少拥有学士学位，并已完成某些理科课程，例如生物学或化学。虽然没有特定的本科专业要求，但项目可能更倾向于拥有理学学士学位（例如生物学）的申请人。

牙科学校的申请人通常参加牙科入学考试（DAT）。牙科学校使用该考试以及其他因素（例如平均绩点、面试和推荐信）来录取学生进入其项目。

所有牙科专科都要求牙医在从事该专科执业前完成额外培训。该培训通常是在CODA认证的与该专科相关的项目中进行的2至4年住院医师培训，通常最终获得博士后证书或硕士学位。口腔颌面外科项目通常需要4至6年，并可能导致候选人获得联合医学博士（MD）学位（着重号为原文所加）。

申请人提供了其文凭和学业成绩单的副本，这些材料反映其已获得：

- 来自lI大学的四年制牙科学位；
- 正畸学学术培训，最终获得来自j!大学的正畸专科证书；以及，
- 医疗办公室和诊所管理与营销方向的工商管理硕士（MBA）学位。

申请人提交了对其外国学历证书的评估，这些评估不足以证明申请人持有相当于美国DDS或DMD学位的外国学位。7 关于

7 在涉及外国学位的案件中，[USCIS]可有利地考虑由独立学历评估人进行的学历评估，该评估人已为此类等效性认定提供了可信、合乎逻辑且记录充分的依据，且该认定仅基于外国人的外国学位……仅属结论性质、未提供能够清楚阐明意见依据的可信路线图的意见不具有说服力。参见《审理员现场手册》第22.2(j)(1)(C)章，https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/policy-Manual-afm/afm22-extemal.pdf。

例如，来自! ll lat U.S. Credential Evaluations的信函，根据申请人的学术背景和“ 超过19年的经验，[申请人]拥有不低于牙科硕士——正畸学方向 ”的同等学历。来自l lof College的题为“ 国家利益豁免申请的分析与咨询评估 ”的信函列出了申请人的高等教育学历经历，但未表明申请人的外国教育相对于美国境内经认证的高等教育机构学习项目的等效性。最后，Education Credential Evaluators出具的“ 逐课程评估报告 ”指出，申请人拥有相当于四年牙科学习的外国学位以及正畸学硕士学位。8

综合考虑全部证据，申请人未能证明其在2018年提交申请时持有其职业所需的博士学位。申请人必须在提交申请时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请不能在未来某一日期、在申请人根据新的事实情况变得符合资格之后获得批准。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm. 1971)。

基于上述全部理由，申请人未能证明其在提交申请时持有相当于DDS或DMD学位的外国学位，因此未能证明其属于符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)监管定义中持有高级学位的专业人士。

B. 国家利益豁免

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。考虑申请人在Dhanasar分析下剩余的资格主张，我们同意审理主任的最终结论。例如，我们同意审理主任的意见，即申请人讨论牙科领域的一般性文章和报告证明其拟议事业满足第一项要件中的实质价值部分。关于第一项要件中的国家重要性部分，尽管申请人的陈述反映其打算在美国继续在其领域工作，但其未提供足够的信息和证据来证明其拟议事业（在牙科手术诊所治疗患者）的预期影响达到国家

重要的是要理解，由学历评估人或学校官员进行的任何教育等效性评估均属咨询性质，最终认定仍由[USCIS]作出。同上。（另参见Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791 (Comm. 1988)、Matter of Sea, Inc. 19 I&N Dec. 817 (Comm 1988)和Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582 (BIA 1988)。）

8 此外，申请人似乎承认其没有资格在美国作为牙医执业。例如，其在2019年1月的信函中称，其“ 打算重新认证其牙科学位，这将使[我]能够担任牙医和牙科外科医生。 ”其在2020年1月的信函中指出，“ 到2020年底，我打算参加[英语语言能力测试]。这样我将具备在2021年初申请大学所需的全部必要条件，我预计在2024年获得研究生学位。 ”最后，申请人在其2020年9月的信函中表示，其打算“ 注册美国牙科医学院的两年制项目——这是在美国验证我执照的最后阶段。 ”申请人未指明其将在美国境内哪个具体地点从事牙科手术。

重要性。在Dhanasar案中，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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。同样，本案记录未证明申请人的拟议事业将在与国家重要性相称的水平上充分影响美国利益或更广泛的牙科行业。此外，其未证明其具体拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或为我国带来其他重大积极经济影响。记录未显示申请人业务产生的区域或国家经济利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上，第890页。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。9

第二项要件将焦点从拟议事业转移到申请人。申请人主张其在国外牙科诊所的过往工作及其教育背景证明其完全有能力推进拟议事业。然而，其本人承认缺乏在美国获得牙医执业执照所需的学历资格。10 其在2020年1月的信函中还承认其没有资格获得牙医执业执照，指出“ 我已经参加了美国牙科协会必要执照考试的第一部分：国家牙科考试委员会[NBDE]……在本申请获批的情况下，我将完成考试的第二部分[以便]开始在牙科领域工作。 ”其在2020年9月的信函中称，需要完成美国牙科医学院的两年制项目“ 才能获得在美国从事其领域执业的执照 ”。

我们审查Dhanasar案中列出的因素，以确定例如个人在实现拟议事业目标方面的进展、在类似努力中的成功记录，或相关方产生的兴趣是否支持认定其完全有能力推进拟议事业。同上，第890页。在此，申请人未证明其完全有能力在美国从事牙科执业。记录未反映潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人有足够的兴趣来证明其完全有能力推进其牙科诊所，证据也未显示申请人过往经营业务的记录、未来活动的商业计划以及实现目标的进展达到使其完全有能力推进拟议事业的水平。基于上述理由，其未证明满足Dhanasar框架的第二项要件。

如上所述，第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。由于申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，也未能证明其处于有利地位以推进其事业（此为Dhanasar框架第一项和第二项要件的要求），故其不符合国家利益豁免资格。因此，对第三项要件下权衡因素的讨论将无实际意义。

9 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。
10 我们纳入此前关于申请人缺乏所需美国DDS或DMD学位或外国同等学位的讨论。

III. 结论

申请人未能证明其符合作为持有高级学位的专业人士进行分类的监管要求。此外，由于申请人未能满足Dhanasar分析框架中规定的三项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免资格，或经裁量后本应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，各项理由均作为独立的替代裁判依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。