JUL172024_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：31651484 日期：2024年7月17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（国家利益豁免）

申请人，一名有意在牙科领域就业的个人，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该就业第二优先（EB-2）类别的职位邀请要求。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）可授予此项对所需职位邀请及因此对劳工证的自由裁量豁免。见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，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）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定申请人未能证明其作为具有特殊能力的个人有资格被归类为就业第二优先永久移民类别，且未能确立豁免所需职位邀请及因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据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。Matter of Christo'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签证类别的资格，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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规将高级学位定义为任何美国学术或专业学位或高于学士学位的外国同等学位。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，从而允许被归类为EB-2永久移民。申请人可通过提供现任或前任雇主的信函来证明渐进工作经验，信函须显示其在专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进工作经验。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)的法规要求现任或前任雇主的信函包含撰写人的姓名、地址和职务，以及对所履行职责的具体描述。

或者，个人可作为具有特殊能力的个人证明其符合第二优先永久移民类别的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规将特殊能力定义为“ 在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度 ”。为证明特殊能力，申请人必须提交8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列证据类型中的至少三种：

(A) 官方学术记录，显示该外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构的学位、文凭、证书或类似奖项；

(B) 现任或前任雇主信函形式的证据，显示该外籍人士在其被寻求的職業中拥有至少十年全职经验；

(C) 从事该专业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证据显示该外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬；

(E) 专业协会会员资格的证据；或

(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对该行业或领域成就和重大贡献的认可证据。

如果上述标准不直接适用，法规允许申请人提交可比证据以确立受益人的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

但满足至少三项标准本身并不确立该类别资格。本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。

如果本办公室认定申请人拥有高级学位或具有特殊能力，从而已确立其符合EB-2类别移民分类的资格，本办公室将评估豁免职位邀请要求及因此豁免劳工证的国家利益。虽然法规和相關法規均未定义“ 国家利益 ”一词，本办公室在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中设定了审理国家利益豁免申请的分析框架。Dhanasar指出，USCIS可作为自由裁量事项授予国家

利益豁免，豁免职位邀请及因此豁免劳工证，对被归类为EB-2类别的申请人，如果其证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性，(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业，以及(3) 权衡之下，豁免职位邀请要求及因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质价值和国家重要性，聚焦于该非公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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该非公民。为确定该非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室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。未来活动的模型或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在适用因素的权衡下，豁免职位邀请要求及因此豁免劳工证将有利于美国。USCIS可评估以下因素：鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该非公民获得职位邀请或申请获得劳工证是否不切实际；鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该非公民获得职位邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公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。所考虑的每项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免职位邀请要求及因此豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

A. 国家利益豁免

在上诉中，申请人主张其拟从事的事业具有实质价值和国家重要性，其处于有利地位以推进拟从事的事业，且权衡适用因素，豁免职位邀请要求及因此豁免劳工证以便其从事拟从事的事业将有利于美国。但申请人提交至记录中的证据与其在Dhanasar分析框架下主张国家利益豁免资格不相关、不重要或不具证明力。因此，本办公室同意审理主任的结论，尽管基于不同理由，即不应对豁免职位邀请要求及因此豁免劳工证作出有利的自由裁量行使。

申请人的初始申请包含一份“ autobiografia ”，描述了其在牙科手术领域的职业和个人经历。申请人还提交了数封推荐

信、其简历/履历、专业认证和教育证书。记录显示申请人曾在其本国担任牙科医生，并一直在美国担任牙科助理。

但申请人提交的I-140表格第6部分未包含任何关于申请人拟从事事业的基本信息。因此，审理主任签发了一份补件通知（RFE），指示申请人提供有关其拟从事事业的详细信息，并提交一份填写完整并签署的ETA 750B表格。申请人对该补件通知的回复及其已签署的ETA 750B表格表明，他们打算在美国担任牙髓病医师。

审理主任随后签发了第二份补件通知，要求申请人提交证据，以支持其符合基于就业的第二优先永久移民分类资格，以及符合国家利益豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）的资格。申请人对第二份补件通知的回复引入了一项新的事业，该事业与申请人在其初始申请中提出的牙髓病医师事业存在重大偏离。在对补件通知的回复中，申请人将自己从一名牙髓病医师转变为一名企业家，拥有并经营一家涉及牙科助理培训与发展的商业实体。拟从事的事业实质上蜕变为申请人担任其自有创业企业的首席执行官。但申请人创业企业的加入并未增强或澄清申请人作为牙髓病医师的拟从事事业。相反，它将该拟从事事业转变为一项完全不同的事业。通过其创业实体，申请人提出专注于“ 协助专业人士的准备 ”，主要是外国牙科助理，通过提供“ 线上、面对面及实操的资格与提升课程 ”，目标是“ 覆盖全美国领土 ”。其职责均不涉及提供类似于牙髓病医师所从事的服务。事实上，该公司的商业计划反映，该事业中将不雇用任何牙髓病医师，仅雇用牙科助理、接待员、信息文员以及影视编辑。

申请人具有重大意义的向企业家的转变，使其拟从事的事业变得界定不清且模糊不定。申请人必须在提交申请时确立其寻求的福利的资格。参见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人不得对申请作出重大变更，例如将担任牙髓病医师的计划转换为拥有一家与牙髓病服务无关的企业。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc Comm'r 1998)。申请人从初始申请到对补件通知的回复对其拟从事事业的转变，给其拟从事事业引入了重大模糊性，致使无法对其重大价值或国家重要性进行分析。

申请人必须明确其拟从事的具体事业。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。当申请人无法一致地阐明事业的性质时，即无法确定该事业的重大价值和国家重要性。因此，我们认定申请人未能确立其拟从事事业具有重大价值和国家重要性。并且，由于申请人未能确立其拟从事事业具有Dhanasar第一项要件所要求的重大价值和国家重要性，他们不符合国家利益豁免的资格。我们保留关于Dhanasar第二项和第三项要件对该拟从事事业的适用性以及申请人EB-2移民

分类资格的意见。参见 INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

B. 基于就业的第二优先类别资格

我们撤回审理主任关于申请人绝对不符合EB-2永久移民分类资格的结论。申请人未明确其是作为高等学位专业人士还是作为特殊能力个人寻求EB-2分类。为支持其教育资格，申请人提交了其 titulo de cirurgiao dentista 的副本，并附有由多个实体签发的若干专业证书，涉及牙科领域相关科目。

审理主任签发了一份补件通知（RFE），寻求申请人特殊能力的证据，而未寻求用于评估申请人作为高等学位专业人士分类资格的证据。

记录中包含申请人由_____在巴西签发的 titulo de cirurgiao dentista。由美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）维护的全球教育教育数据库（EDGE）反映，在巴西完成四或五年学习课程后获得的 titulo de cirurgiao dentista，是等同于美国牙科第一专业学位的单一来源。

记录中还包含名为 “ historico escolar ” 或 “ 学校成绩单 ” 的文件，其中描述 titulo de cirurgiao dentista 的学习课程由四个 “ 学期 ” 组成。记录中的证据未能以实质性、相关或具有证明力的证据充分确立一个 “ 学期 ” 持续多长时间，以致我们能够认定申请人是否在完成四或五年学习课程后获得了 titulo de cirurgiao dentista。

因此，我们将撤回审理主任关于申请人不符合EB-2分类资格的结论。并且，由于根据Dhanasar分析框架解决有关申请人符合工作邀请要求豁免（因而豁免劳工证）资格的问题对本上诉具有决定性，通过签发补件通知对申请人EB-2分类绝对资格进行进一步调查和分析将不具有任何法律意义。尽管如此，申请人在任何未来程序中如要求申请人证明其作为高等学位专业人士或特殊能力个人的资格，应准备好处理其EB-2分类的绝对资格问题。

III. 结论

由于申请人未能确立其拟从事事业具有Dhanasar分析框架第一项要件所要求的重大价值或国家重要性，他们不符合国家利益豁免的资格。我们保留关于记录是否表明申请人具有EB-2永久移民绝对资格

分类资格或满足Dhanasar分析框架其余要件的意见。参见 INS v Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人不值得对其豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）行使有利的自由裁量权。

裁定：上诉被驳回。