MAR302021_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：10145221 日期：2021年3月30日

对德克萨斯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）

申请人是一名口腔颌面外科医生，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驳回了申请，认定申请人不符合持有高等学位的专业人士分类资格，也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，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。

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，我们将撤销审理主任的决定，并将该事项发回重审，以进一步审查记录并作出新决定。

一、法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类资格（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寻求，因此需另行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或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即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，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求者。

(B) 工作邀请豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在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。

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、医生、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，加上至少五年专业领域内逐步晋升的经验，应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（着重号为原文所加）。

此外，尽管法规和相關条例均未定义“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框架。1 Dhanasar 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）可酌情2批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国人的拟议事业兼具实质性价值和国家级重要性；(2) 该外国人处于有利地位以推进拟议事业；以及(3)

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批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

即综合权衡，豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

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具有至少五年学士学位后的逐步晋升经验。虽然我们可能同意审理主任关于这些信函未能证明其经验具有逐步晋升性质的认定，但申请人的职业是牙医、正畸医生和口腔颌面外科医生。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，则外国人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。

原始申请包括一封来自[已隐去]高级评估员的“ 专家意见书 ”，该评估员任职于[已隐去]，其结论是，基于申请人的学术背景以及“ 约十年零一个月的口腔颌面外科及护理、正畸及相关牙科医疗保健领域的实践经验和临床应用，[申请人]等同于拥有美国认证高等教育机构牙科/牙科手术学士学位和口腔颌面外科硕士学位的口腔颌面外科医生。 ”据该评估员称：

“ 29-1022口腔颌面外科医生这一职业是29-1020牙医大类中的专业职业，因为该职位需要在牙科和正畸领域应用一套专业技术知识。获得牙科学位是进入口腔颌面护理学习和专业化的最低要求。为具备合理履行口腔颌面外科医生职责的资格，获得学士学位并通过牙科临床执业执照考试是最低要求，随后还需在正畸护理和颌面外科方面接受进一步教育和住院医师培训。 ”

针对审理主任的证据请求，申请人提供了一份来自[已隐去]的“ 培训、教育和经验评估 ”，由[已隐去]高级评估员[已隐去]撰写，其内容称（注：着重号为原文所加）：

3 关于这三项条件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 尽管审理主任的决定还认定申请人不符合特殊能力人士资格，我们同意该认定，但我们注意到申请人的原始申请仅限于其作为持有高等学位的专业人士的主张。
5 在初始申请中，申请人表示她（注：原文存在错误）“ 作为口腔颌面外科临床领域的外国人成员，申请第二优先就业移民身份（EB-2国家利益豁免，以下简称‘ NIW ’）。 ”申请人进一步称“ 有理由认为[她]符合作为持有高等学位的口腔颌面外科临床领域外国人成员的资格。 ”

“ 考虑到学士学位加上五年以上修复牙科领域全职工作经验等同于牙科医学博士，我的专家意见是，[申请人]拥有牙科手术学士学位、修复牙科专业方向以及13年符合条件的工作经验，其资历不低于牙科医学博士的同等水平。 ”

两位评估员均未声称申请人持有外国同等博士学位，也未涉及以下信息。

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

“ 牙医必须在执业所在州获得执照。执照要求因州而异，尽管候选人通常必须拥有经认证牙科项目的牙科手术博士（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。从事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）。 ”

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。该培训通常是在与专科相关的CODA认证项目中进行的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，并可能使候选人获得联合医学博士（MD）学位（着重号为原文所加）。

基于上述所有理由，申请人未能证明其持有相当于DDS或DMD学位的外国同等学位，因此，未能证明其是符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)监管定义、持有高级学位的专业人士成员。

我们还注意到，关于申请人在Dhanasar分析下其余资格的主张，我们同意审理主任的最终结论。例如，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从事其领域的工作，但她未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。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，她未证明其具体的拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国带来重大积极经济影响。

6 见 https://www.bls.gov/ooh/healthcare/dentists.htm#tab-4（最后访问日期：2021年3月22日）。

基于上述理由，我们将申请发回重审，由审理主任重新考虑申请人是否符合EB-2分类资格，即国家利益豁免案件中的门槛性认定。审理主任可要求提供其认为与新认定相关的任何额外证据。

裁定：审理主任的决定予以撤回。本案发回重审，以按照上述分析进行进一步程序并作出新决定。