NOV142022_02B5203 · 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：22644800 日期：2022年11月14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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名牙科领域的医学科学家，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求进行国家利益豁免。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该申请，认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格，但记录未能证明对该签证分类的工作邀请要求进行豁免将符合国家利益。在上诉中，申请人主张审理主任未考虑记录中的所有证据。1

在这些程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 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，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个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

该法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 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……符合资格的移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或

(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合资格的移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或

1 申请人在 I-290B 表格上表示她将在提交上诉后 30 天内提交一份书面论证意见，但截至本决定作出之日，我们尚未收到该书面论证意见。

因其在科学、艺术或商业方面具有特殊能力，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利，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请豁免-

(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) 项下关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

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提升的工作经验，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。

虽然该法和相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 中提出了审理国家利益豁免申请的一个框架。2 Dhanasar 指出，在确立 EB-2 资格后，USCIS 可行使自由裁量权，在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：(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，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。3

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。该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。

2 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)。

3 为证明豁免工作邀请要求符合国家利益，申请人必须超越仅仅证明其在某一特定领域的专长。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规将“ 特殊能力 ”定义为“ 显著高于某一特定事业领域通常遇到的专长程度 ”。根据该法，具有特殊能力的个人通常仍受工作邀请/劳工证要求的约束；他们并不因其特殊能力而获得豁免。因此，无论某一申请人寻求作为具有特殊能力的个人分类，还是作为持有高等学位的专业人士分类，他们都必须超越证明其专长程度显著高于其专业领域通常遇到的水平，才能确立国家利益豁免的资格。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 886 n.3。

第二项要件将焦点从拟议事业转移到该外国国民。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：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，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。在进行这一分析时，USCIS 可评估以下因素，例如：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；即使假设有其他合格的美国工人可用，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，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。4

II. 分析

A. 持有高等学位的专业人士

审理主任认定，申请人通过证明其拥有等同于美国牙科医学学士学位的外国学位以及作为牙科外科医生五年逐步提升的学位后工作经验，已确立其符合持有高等学位的专业人士资格。经审查，我们注意到她提交的学历和经历评估对其来自巴西 [已隐去] 大学的牙科外科医生职称学位的同等性提供了相互矛盾的评估。该评估首先表明其等同于美国经认证高等教育机构的牙科外科博士学位，但随后又指出该学位加上 12 年专业经验等同于美国牙科外科博士学位。这些相互矛盾的评估，以及缺乏对所修课程学时的详细审查，使该评估不可靠且不具有证明价值。

尽管如此，我们查阅了 AACRAO EDGE 数据库，以确定申请人的外国教育是否可与任何美国学位相比。AACRAO EDGE 数据库是关于外国教育美国同等性的可靠资源。见 American Association of Collegiate Registrars and Admissions Officers, Electronic Database for Global Education, https://www.aacrao.org/edge（最后访问于 2022 年 11 月 4 日）。该数据库表明，该专业职称学位等同于美国牙科第一专业学位，即牙科外科博士（D.D.S.）或牙科医学博士（D.M.D.）学位。由于申请人已确立其符合持有高等学位的专业人士资格，唯一剩余问题是其是否值得获得国家利益豁免。

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

B. 实质性价值和国家重要性

在依据Dhanasar框架第一项要件审查证据时，我们重点关注申请人所提议的具体事业可能产生的预期影响。在此，正如审理主任在其决定中所指出的，申请人最初表示她将担任“ 牙科领域的医学科学家 ”，在其中她提议“ 帮助拓宽牙科界对口腔健康疾病的理解 ”、“ 开展牙科研究以改进实践和客户满意度 ”、“ 向牙科专业人士提供关于前沿研究发现的建议 ”以及“ 培养新一代牙科专业人士 ”。她针对审理主任的证据补充请求（RFE）提供了一份新计划，在其中她表示其提议的事业将是在美国开设一家牙科诊所并附设面部协调美容中心，且其研究活动将仅限于为她的患者确定最佳治疗方案。申请人还表示她最近已在佛罗里达州取得美容师执照。尽管她继续表示将为其他牙科专业人士提供建议和培训，但她并未就其提议事业的这一方面作进一步阐述。

审理主任认定申请人的提议事业具有实质价值，因为它将服务于其患者的医疗利益。就她计划接受在美国取得牙医执照所需的进一步教育而言，我们同意。

至于国家重要性，我们在Dhanasar案中指出，某一特定领域内具有国家甚至全球影响的事业可能满足这一要求，但事业的地理广度被淡化，而更侧重于对该领域的更广泛影响。因此，即使是地理上有限的事业，例如牙科诊所，如果证据显示其具有更广泛影响的潜力，例如具有雇用美国工人的显著潜力或其他实质性积极经济效应，特别是在经济萧条地区，也可能具有国家重要性。在此，申请人在对审理主任RFE的答复中声称她将为其牙科诊所雇用员工，包括一名接待员和卫生员。尽管她提交了关于公司设立和租赁商业空间的证据，但记录中不包含该业务的预期收益或雇用情况的证据，也不包含其位于经济萧条地区的证据。因此，尚未证明该事业将具有实质性积极经济效应。

申请人还侧重于牙齿健康对整体健康的重要性，以及她的职业可以实质上帮助人群的健康。尽管这些观点无可否认是正确的，但它们适用于整个牙科职业，而非她的具体事业——经营一家面部美容中心，并在她取得执照后增加牙科服务。如同Dhanasar案中申请人提出的在STEM领域教学的提议一样，此处的记录并未显示申请人将从事会对牙科领域或牙齿健康产生更广泛影响的活动。

基于上述理由，我们同意审理主任的结论，即申请人未能证明其提议事业具有国家重要性，因此她不满足Dhanasar框架的第一项要件。

C. 处于有利地位以推进提议事业

在Dhanasar框架的第二项要件中，分析的重点从事业转向申请人。如上所述，我们在确定申请人是否处于有利地位以推进其事业时使用若干因素，包括教育、经验以及在类似事业中的成功记录。在此，记录显示申请人是巴西的持照牙医，并已从事该职业数年。然而，她也承认，为在佛罗里达州或其他州取得执业牙科执照，她需要接受额外教育，且她并未表示她已开始这一教育。由于她目前无法合法推进其提议事业，且侧重于取得美容师认证而非牙医执照，这一因素强烈不利于她符合Dhanasar第二项要件下的资格。

其他因素包括未来活动的模式或计划，以及潜在客户或其他相关实体或个人的兴趣。申请人提交了证据证明她已设立公司并租赁商业空间以经营面部美容中心，但未包含专门涉及增加牙科服务的该业务商业计划，也未包含任何收益或人员配置预测。她还未提交关于面部美容中心和牙科诊所启动及运营可用资金的证据，或任何商业伙伴或投资者的兴趣的证据。尽管我们不要求申请人证明其事业最终更有可能成功，5 但他们仍必须以优势证据标准证明其处于有利地位以推进其事业。在此，鉴于申请人缺乏所需的专业执照，以及缺乏导致其经营牙科诊所的商业计划和来自其他相关方兴趣的证据，她未能做到这一点。因此，我们认定她未能证明其符合Dhanasar框架第二项要件下的资格。

D. 综合权衡是否有利于美国而批准豁免

如上所述，Dhanasar框架的第三项要件要求申请人证明，综合权衡，豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证将有利于美国。Dhanasar决定列出了该项要件下可能权衡的因素，包括获得劳工证的不切实际性以及个人贡献的国家利益的紧迫性。尽管申请人未在上诉中涉及该项要件，但在其RFE答复中她提出她可以帮助解决美国牙科专业人员短缺的问题。然而，我们注意到，劳工证表明美国劳工部已认定，对于某一特定工作机会，能够、愿意、合格且可用的工人不足，因此对于存在劳动力短缺的领域的工人而言，劳工证是EB-2分类下取得资格的适当途径。因此，仅申请人所在领域的劳动力短缺并不能使保护国内劳动力与对其提议事业的任何国家利益之间的权衡向其倾斜。此外，由于她未能证明其提议事业具有国家重要性，或她处于有利地位以推进其牙科诊所提议，我们认定批准其豁免工作邀请要求不符合美国的国家利益。

5 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890.

III. 结论

申请人已证明其符合持有高级学位的专业人士类别成员资格。然而，经审查记录，我们认定证据未能证明豁免该类别的工作邀请要求将符合国家利益。

命令：上诉被驳回。