FEB172021_03B5203 · 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：10046676 日期：2021年2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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人寻求第二优先移民分类，以及EB-2分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心主任驳回了申请，认定申请人未能证明豁免所需的工作要求以及因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张受益人符合国家利益豁免的资格。

在这些程序中，申请人有责任证明其符合所寻求的移民福利的资格。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将撤销主任的决定，并将此事项发回重审，以进一步审查记录并作出新决定。

一、法律

要确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合 underlying EB-2 签证分类的资格，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人士。由于该分类要求个人的服务由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级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，即持有高级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。

(B) 工作要求的豁免-

(i) 国家利益豁免。... 司法部长可在其认为符合国家利益时，豁免(A)项中关于外国人在科学、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：

高级学位指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经验应被视为等同于硕士学位。如果专业通常要求博士学位，外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业领域的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专业知识程度。

专业指该法第101(a)(32)条所列的职业之一，以及任何要求美国学士学位或外国同等学位作为进入该职业最低要求的职业。

此外，为证明作为具有特殊能力的个人的资格，申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件。

此外，虽然法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了裁决国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了之前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。

可作为自由裁量事项2，如果申请人证明：(1) 外国国民的拟议事业具有实质性价值和国家重要性；(2) 外国国民处于有利地位推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国，则授予国家利益豁免。3

二、分析

A. 请求分类的资格

如上所述，确立国家利益豁免资格的第一步是证明符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或具有特殊能力的个人。

尽管主任的决定未具体涉及申请人对请求分类的资格，但补件通知（RFE）指出，申请人“ 持有美国医学学位的外国同等学历，因此符合持有高级学位的专业人士资格。因此，目前USCIS无需评估受益人是否也符合特殊能力外国人的资格。 ”然而，提交的评估报告指出，申请人的学位和专业经验等同于“ 母婴健康公共卫生硕士 ”。

除了8 C.F.R. § 204.5(k)(2)中提供的“ 高级学位 ”定义外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)的法规规定，申请人应提交“ [a]官方学术记录，显示外国人拥有美国学士学位或外国同等学位，以及现任或前任雇主的信件形式的证据，显示外国人在专业领域拥有至少五年的学士后渐进经验。 ”

首先，尚不清楚申请人的任何学位本身是否等同于外国学士或高级学位。例如，评估人在第一页指出，美国学位等效性“ 基于学术和至少5年专业经验的组合，根据USCIS。 ”第五页指出：

考虑到四年制毕业生学位加上超过五年的全职工作经验在妇产科/儿科/医生领域等同于母婴健康硕士学位，我作为专家的意见是，[申请人]拥有四年制学士学位、3个两年制硕士学位和超过23年的经验，其学历不低于母婴健康公共卫生硕士的同等学历。

其次，评估人指出，“ 评估依赖于 ”申请人“ 提供的文凭、成绩单和简历原件副本 ”，未提及他审查了任何信件。4 因此，我们撤销主任关于此问题的结论。结果，

2 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。
3 参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91，关于这三个方面的详细说明。
4 我们注意到，关于其专业经验的部分直接复制自她的简历。

主任应确定申请人是否已证明其符合请求分类的资格，即作为高级学位专业人士或具有特殊能力的个人。

B. 拟议事业

基于下述理由，我们撤销主任关于申请人已证明拟议事业具有实质性价值以及她处于有利地位推进拟议事业的结论。

在表格I-140，外籍工人移民申请中，申请人提供了以下信息：

第5部分 - 关于申请人的附加信息

第3.a节 职业：医学研究员

第6部分 - 关于拟议就业的基本信息

第1节 职位名称：医学研究员
第2节 SOC代码：29-10645
第3节 工作的非技术描述：提供与怀孕或分娩相关的医疗护理的医生，以及诊断、治疗和帮助预防女性疾病等的医生。

在初始支持信中，申请人表示拟议事业将是“ 医生研究员，开发和进行相关医学研究，改善人类健康，并参与临床调查以提高医生的效率，这将实质性增强美国医学领域和医疗保健行业 ”，并多次提及她打算作为“ 医生研究员 ”工作。申请人2018年6月8日的“ 专业计划与声明 ”确认了她成为“ 医生研究员 ”的意图，并声明如下：

我在美国的职业计划是从事高级医学研究，在医学领域和医疗保健行业做出重大贡献，尤其是在妇女和儿童健康方面。我在巴西作为一名备受认可的内科医生23年的职业生涯，使我得以治疗许多患有多种不同问题的人。这一事实对美国医疗保健研究行业将大有裨益，该行业目前在我的妇女和儿童健康专业领域正经历着内科研究人员的严重短缺。我将能够在研发、学院或大学、专业学校、医院、制药和药品制造公司，甚至医生诊所工作。内科研究处于临床进展的最前沿，我将致力于通过我的工作在许多人的生活中做出具有重大意义的进展。

5 该标准职业分类（SOC）代码对应于产科医生和妇科医生的职业。见 https://www.onetcodeconnector.org/ccreport/29-l 218.00?redir=29- l 064.00。

她还表示，她将“ 填补一个内科研究人员的职位，以帮助治愈和治疗疾病。 ”

针对审理主任的RFE（补件通知），申请人未作任何解释，提供了一份日期为2019年10月16日的新的“ 职业计划与声明 ”，其中称：

[我]在美国的总体拟议事业是在医疗领域作为执业护士和护士助产士工作，继续为患者提供医疗护理，并支持持续的健康教育和疾病预防项目及倡议。我将通过以下方式做到这一点：继续紧跟该领域的最新发展，研究并更好地理解社区中最常见的诊断，并规划行动以减少不可避免的损害，重建整个家庭的健康，这将改善医疗保健以及美国整体的健康水平。

她进一步解释说，她“ 已开始寻求对我的巴西教育学历进行认证，并申请美国的注册护理项目，这将使我能够工作[/]预期在医疗领域工作，在那里我将能够提供健康教育，以及提供有限的医疗服务，包括在美国对患者进行诊断和治疗。 ”此外，申请人表示，她打算“ 在医疗界申请职位，例如需要具备我这种技能和专长水平的执业护士的医生诊所或医院 ”，并提供了一份在网上找到的执业护士和认证护士助产士职位空缺清单。

RFE的目的是获取信息，以澄清在提交申请时是否已确立所寻求福利的资格。见 8 C.F.R. § § 103.2(b)(l), 103.2(b)(8), 103.2(b)(12)。在此，申请人并未澄清其具体的拟议事业，而是将其从“ 内科研究人员 ”变更为“ 执业护士和护士助产士 ”。申请人不得为使有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

我们注意到，我们必须依据具体的拟议事业来判定（1）其是否同时具有重大价值和国家重要性，以及（2）根据Dhanasar分析，该外籍人士是否处于有利地位以推进该事业。

III. 结论

基于上述理由，我们将申请发回重审，由审理主任首先考虑申请人是否符合EB-2分类资格，这是国家利益豁免案件中的门槛性判定。如果审理主任认定申请人符合所请求的分类资格，则其随后应处理申请人是否就其具体的拟议事业提供了充分且一致的信息，以便能够就其国家利益豁免资格作出判定。审理主任可要求提供其认为与新的判定相关的任何额外证据。

裁定：审理主任的决定被撤销。本事项发回重审，以按照上述分析进行进一步程序并作出新的决定。