FEB282022_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：19805494 日期：2022年2月28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）

申请人寻求第二优先移民分类，即作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的个人，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该申请，认定申请人既不符合持有高等学位的专业人士的分类资格，也不符合具有特殊能力的个人的分类资格，且未能证明豁免所要求的工作邀请、从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的资格。

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），即作为科学、艺术或商业领域的高等学位专业人士或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，因此须另行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) 持有高等学位的专业人士成员或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士成员，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国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(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加上至少五年专业领域的渐进工作经验，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。

科学、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长程度。

专业指该法第101(a)(32)条所列的职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位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，尽管法规和相關条例均未界定"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的框架。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

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)。

服务局（USCIS）可行使裁量权2，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从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。关于这三项条件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

在表格I-140（外籍工人移民申请）第6部分，申请人提供了以下内容：

1. 职位名称：医学研究员
2. SOC代码：19-1042
3. 工作的非技术性描述：从事与理解人类疾病和改善健康相关的研究。

申请人在表格ETA 750 B部分（美国劳工部、就业与培训管理局，外籍人就业证明申请，表格ETA 750B）第9项中确认了此信息，表明“外籍人寻求工作的职业”为“医学研究员”。此外，申请人在其2018年8月29日的“职业计划与陈述”中表示，她打算继续担任医学研究员。

我在美国的职业计划是工作，通过先进的医学研究在医学领域和医疗保健行业做出实质性贡献。我在生物学和微生物学领域从事深度研究工作的广泛职业生涯将有利于美国的医疗保健和医学环境，该环境目前正经历医学研究人员的严重短缺。我将能够在研发领域工作，在学院或大学、专业学校、医院、制药和医药制造公司，甚至医生办公室工作。医学研究处于临床进展的最前沿，我将致力于做出具有重大意义的进展。

A. 高等学位

申请人持有巴西_____[已隐去]的“Licenciada em Ciencias Biologicas”（生物科学学士）。根据美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）全球教育电子数据库（EDGE）3，这是“在指定教学级别（学前至高中教育）任教的专业执照”，等同于美国学士学位。

2 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (Aug. 28, 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

3 我们认为EDGE是有关外国学历等效性的可靠信息来源。参见Confluence Intern., Inc. v. Holder, Civil No. 08-2665 (DSD-JJG), 2009 WL 825793 (D. Minn. Mar. 27, 2009); Tisco Group, Inc. v. Napolitano, No. 09-cv-10072, 2010 WL 3464314 (E.D. Mich. Aug. 30, 2010); Sunshine Rehab Services, Inc. No. 09-13605, 2010 WL 3325442 (E.D. Mich. Aug. 20, 2010)。另见Viraj, LLC v. Holder, No. 2:12-CV-00127-RWS, 2013 WL 1943431 (N.D. Ga. May 18, 2013)。

如上所述，8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规表明，“ 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，应视为等同于硕士学位。 ”4

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提供了两封证明其就业的信函。第一封信来自[已隐去]，表明申请人自2007年2月1日至2012年12月3日以兼职身份受雇为“ 生物学教学教育顾问 ”，并提供了六项讨论其工作职责的要点。然而，该信函未说明申请人每周工作的小时数。此外，这些日期不仅与申请人在其简历中提供的信息（简历列出的就业日期为“ 2009-2012 ”）相矛盾，而且她未在表格ETA 750B5中列入此职位。第二封信来自_____，表明申请人自2012年1月16日至2017年12月3日担任兼职生物学教育协调员，每周20小时，并附有七项职责清单。然而，申请人在表格ETA 750B中表明，她在此职位每周工作40小时。值得注意的是，表格ETA 750B还表明，申请人在2013年11月4日至2017年12月30日期间为三个不同雇主每周各工作40小时。申请人必须以独立、客观的证据解决这些不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

我们还注意到，申请人在上诉时提交了一封来自_____的信函，内容涉及作为“ 中小学教师 ”的兼职工作。6 然而，当申请人已被通知证据存在缺陷并已获得对该缺陷作出回应的机会时，我们无需接受在上诉时首次提供的证据。参见 Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764 (BIA 1988)；另参见 Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533 (BIA 1988)。如果申请人希望该信函被考虑，她本应在回应补证通知（RFE）时提供该信函。同上。

基于上述全部理由，申请人未提供充分且一致的信息以证明其属于持有高级学位的专业人士群体。7

4 申请人于2008年1月16日完成其学位。因此，我们不能考虑在此日期之前发生的经验以满足该要求。
5 8 C.F.R. § 103.2(a)(1) 处的法规在相关部分规定：

提交给DHS的每一项福利请求或其他文件必须按照表格说明执行和提交……且该等说明被纳入要求提交该文件的法规中。

申请人以伪证罪处罚为担保签署的表格 ETA 750B 指示填写人“ 列出与申请人在第9项中所指寻求认证的职业相关的任何其他工作。 ”
6 尽管申请人在表格 ETA 750B 中列入了该职位，但 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B) 处的法规规定，高级学位专业人士的申请必须附有“ [a] 官方学术记录，显示该外籍人士拥有美国学士学位或外国同等学位，以及以现任或前任雇主信函形式提供的证据，显示该外籍人士在专业领域拥有至少五年的学士后渐进式经验。 ”我们进一步指出，尽管该信函称该职位为兼职，但申请人在表格 ETA 750B 上表明其为全职，即每周40小时。
7 我们还指出，根据所提交的《职业展望手册》（OOH）中“ 如何成为医学科学家 ”部分

B. 特殊能力

在上诉中，申请人主张其满足下文所述的四项标准。8

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授予的学位、文凭、证书或类似奖项。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

审理主任认定申请人满足该标准，我们同意。然而，我们注意到《移民与国籍法》第203(b)(2)(C)条规定，拥有学院、大学、学校或其他学习机构授予的学位、文凭、证书或类似奖项本身不得被视为特殊能力的充分证据。

证明该外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)

记录中包含诸如申请人兼职职位的薪资、其在巴西的业务收入、税务记录和银行对账单等信息。虽然我们可能同意申请人所称其“ 应根据其所在国的工资统计数据或可比证据进行评估 ”，但这并不免除其提供证据证明该等报酬是特殊能力的结果或以其他方式表明特殊能力的责任。若无更多证据，我们不能认定其满足该标准。

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。

申请人主张其在美国东南部生物学家协会的会员资格满足该标准。9 然而，如审理主任所解释，所提供的信息“ 未表明会员资格的日期 ”。申请人必须在提交申请时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。若无证据表明其在提交申请时是会员，我们不能认定其满足该标准。

（OOH）中对应所提供 SOC 代码 19-1042 的医学科学家条目，他们“ 通常拥有博士学位，通常为生物学或相关生命科学。一些医学科学家获得医学学位而非博士学位，或除博士学位外还获得医学学位。 ”虽然这不是我们决定的依据，但申请人未证明其教学学位使其有资格担任医学研究员职位。此外，我们注意到 8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 处的定义在相关部分规定，“ [i] 如果该专业通常要求博士学位，该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。

8 由于申请人未涉及其余标准，我们认为其已放弃。参见 Matter of R-A-M-25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)（指出当提交方未对不利决定中涉及的某一问题提出上诉时，该问题即被放弃）。另参见 Sepulveda v. U.S. Att'y Gen., 401 F.3d 1226, 1228 n.2 (11th Cir. 2005)，引用 United States v. Cunningham, 161 F.3d 1343, 1344 (11th Cir. 1998)；Hristov v. Roark, No. 09-CV-27312011, 2011 WL 4711885 at *1, *9 (E.D.N.Y. Sept. 30, 2011)（原告的诉求因未向AAO上诉提出而被放弃）。
9 申请人在初次提交时未主张满足该标准。

同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域的成就和重大贡献的认可证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

如审理主任所解释，所提交的证据未能证明申请人已获得同行、政府实体或专业或商业组织对其行业或领域成就和重大贡献的认可，而这是法规明文所要求的。例如，尽管信函为褒奖之词，但未能充分证明申请人对该领域的重大贡献。关于所提交的证书和/或奖项，申请人未证明获得这些证书和/或奖项的要求，也未证明它们是因其成就和重大贡献而获得的，以致我们可认定其满足该标准。

基于上述理由，证据未能证明申请人满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 处至少三项标准，并已达到特殊能力分类所需的专业水平。由于申请人未满足该分类的门槛要求，进一步分析其国家利益豁免资格将无实际意义。

然而，我们将指出，在回应审理主任的补证通知（RFE）时，申请人提供了一份日期为2021年1月5日的新“ 专业计划与声明 ”，其中她在拟议事业中增加了“ 企业家 ”身份，并表示她将“ 为其公司担任生物学家、研究员和企业家 ”。此外，她提交了一份商业计划，其中对公司描述如下：

该公司将经营维生素和补充剂产品的在线贸易，其中包括有机来源的产品，无论是天然形式还是经过一定复杂程度的包装和封装。

公司的首批产品将是混合干燥植物、天然果汁和有机来源的补充剂胶囊。

公司还将……发布有机产品制备食谱，以及为当前或未来的有机产品生产者提供在线和面对面培训，以扩大营销门户上的产品供应，并向消费者提供这些新产品，通过在线或在约定场所的销售点进行销售。

补证通知（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。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)、(8) 和 (12)。在此，申请人未澄清其具体的拟议事业，而是增加了“ 企业家 ”角色。申请人不得为使其有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。如果对初始批准请求作出重大实质性变更，申请人必须提交新的申请，而非寻求批准一项无记录事实支持的申请。

命令：上诉被驳回。