# JUN072022_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

案由：20629488 日期：2021年6月7日

对内布拉斯加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）

申请人寻求作为科学、艺术或商业领域特殊能力个人的第二优先移民分类，以及针对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人已确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合持有高等学位的专业人士资格，但记录未能确立拟从事的事业具有国家级重要性、她处于有利地位以推进其事业，或豁免工作邀请要求将符合国家利益。因此，审理主任认定申请人未确立国家利益豁免的资格。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见和额外证据，主张审理主任否决申请存在错误。

在本程序中，申请人负有确立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。

一、法律框架

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之外国人或具有特殊能力之外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，其属于持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，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利，且其在美国的科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(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) 项下关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业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) 处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该专业领域的渐进经验，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。

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所遇的专业知识程度。

专业指该法第 101(a)(32) 条所列职业之一，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，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 处的法规规定了证明特殊能力个人资格的具体证据要求。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，尽管法规和相關法规均未定义“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。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)。Dhanasar 指出，在申请人已确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益

豁免。另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。作为酌情事项，国家利益豁免可在申请人证明以下内容时批准：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

A. 高等学位专业人士

记录显示申请人拥有两个来自尼日利亚的外国学位，两者均标注为“ 学士 ”学位。尽管申请人提交了 Educational Credential Evaluations, Inc. 随附的学历等效评估，但这些评估未包含评估服务提供者得出美国等效结论的解释。例如，评估包含申请人成绩和学分的美国学术等效内容，但未提及所咨询的资源或 Educational Credential Evaluations, Inc. 如何确定其尼日利亚课程的美国等效性。然而，评估称申请人具有相当于美国学士学位以及六年医学项目学习。评估未称她具有相当于美国医学博士（Doctor of Medicine）的学位。此外，评估未签名，这进一步降低了其整体证明价值。我们可酌情将个人外国教育的评估用作咨询意见。然而，当意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，我们可对该评估不予采信或给予较低权重。见 Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. at 820。此处，评估未签名且未包含所得结论的解释。因此，我们给予这些评估较低权重。

申请人在其表格 I-140，外籍工人移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）中声称拥有“ 高等学位 ”，身份为“ 医生 ”。她还在支持信中表示，“ 我是一名医生（MD）。 ”然而，由于上述学历等效评估的缺陷，记录不足以确立申请人拥有相当于美国医学博士的外国同等学位。此外，记录不足以确立她获准在美国行医。尽管她现在已通过美国医师执照考试（USMLE）第 1、2 和 3 步，但其 USMLE 成绩单显示在两年期间有多次尝试才取得通过分数。由于一些州要求 USMLE 通过分数须在特定尝试次数内或特定时间范围内取得，方可使考试成绩被视为有效用于执照申请，从目前构成的记录来看，尚不清楚申请人的尝试次数和时间范围是否使她符合在美国任何州行医的资格。虽然无疑重要，外国医学毕业生教育委员会（ECFMG）证书也不是获准行医的证据。最后，记录显示其尼日利亚的医师执照已于 2013 年到期。因此，尽管申请人可能声称是“ 医生 ”，但尚不清楚她是否能在世界任何地方合法行医，更不用说在美国任何地方。

申请人于2020年2月提交了其初始I-140表申请。为证明其资格，申请人提供了一份非正式成绩单的在线打印件，该打印件不含任何关于其来源学术机构的识别信息。她还附上了一份由南加州尼日利亚基督复临安息日会签发的证书，该证书认可其由 IUniversity颁发的工商管理硕士学位。然而，该证书并非由 IUniversity签发。尽管如此，审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。审理主任还认定申请人未能证明其为医生。我们同意审理主任的意见，即证据未能证明申请人有资格在美国行医。然而，在上诉中，申请人提交了一份新的成绩单，证明其拥有加州l University的美国工商管理硕士（MBA）学位。记录中不包含关于该声称学习课程的美国文凭副本，申请人在任何未来提交材料中应准备好提交该文凭。即使我们接受该成绩单作为足以证明其拥有高级学位的证据，这也不足以证明其为医生。

B. 拟从事的事业

在其初始申请中，申请人提供了关于其过往工作的大量信息，包括在尼日利亚的医疗轮转以及作为学生的研究。她提供了关于提交时其就业的额外信息，涉及在一家居家临终关怀公司从事质量保证工作。然而，申请人未完整填写其初始I-140表，因为她未说明其美国职位名称，也未提供该职位的职位描述。此外，申请人未按要求提交劳工证申请（ETA 750）B部分（外国人资格声明）或永久就业证申请（ETA 9089）。为其提交的众多推荐信未描述申请人在其拟从事事业中将承担的未来工作，而是侧重于其过往工作和成就。她几乎未提供关于其可能未来事业的任何信息，仅在I-140表上声明其职业为“ 持有高级学位的医生 ”（大写字母已去除）。

审理主任签发了补件通知（RFE），为申请人提供了提交以下额外证据的机会：其作为医生的执照证据、其拟从事行医就业的证据（如合同或承诺函），以及申请人将在指定缺医少药地区行医的证据。在回复中，申请人表示：“ 我并未作为医生工作。 ”她提供了证据证明她接受了一份新工作，研究并收集德州边境城镇居民中COVID-19病例的证据。她还提供了一份新的I-140表，声明其工作将是作为由 ,_____ 雇用的流行病学家。为证明该就业，申请人附上了一封未注明日期的雇用信和一封未签署的雇用信。未注明日期的信函提到作为合同雇员的2020年6月起始日期，而未签署的信函确认其作为永久流行病学家的起始日期为l 12020。最后，她提交了一份ETA 750 B部分，其中声明她寻求作为 IEpidemiologist的工作，同时又持有她所寻求的同一职位。其ETA 750 B部分未提及寻求作为医生的工作。

审理主任签发了第二份补件通知，其中指出申请人打算作为 _Epidemiologist工作，并要求提供关于她和其事业如何满足Dhanasar框架下资格要求的额外证据

在其第二份补件回复中，申请人提供了关于其 IEpidemiologist职位的地点和性质的额外证据。根据她提供的Epidemiologist招聘启事，候选人以学士学位、硕士学位或替代教育的经验即可符合该职位资格。尽管申请人提交了额外证据以主张其 IEpidemiologist职位的地点将符合指定缺医少药地区的资格，我们无需处理该问题，因为申请人未提交充分证据证明其是在美国获得执照的医生，其作为 IEpidemiologist的工作也不会被视为行医。

尽管审理主任最终认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格，但审理主任的决定指出申请人将其拟从事的就业从医生变更为l !Epidemiologist，且其新职位在申请提交之后才开始。此外，审理主任指出申请人提供了其当前作为Epidemiologist就业的证据，但她未提交关于其拟从事事业的充分证据或其如何符合Dhanasar框架的资格。

在上诉中，申请人提交了关于其如何符合高级学位专业人士资格以及作为特殊能力个人资格的额外证据，以及其作为l IEpidemiologist就业的证据。尽管她提供了关于COVID-19和其他传染病的文章，以及其工作地区公共卫生问题的打印件，但该证据涉及其当前工作，并未提出未来工作的计划。她在上诉中声明她研究和报告传染病（包括COVID-19），以及她仍在加州 IUniversity积极参与研究。综合来看，申请人表示其职业为医生、她作为 Epidemiologist工作，以及她将在学术界继续研究同时从事I I Epidemiologist工作。因此，其拟从事事业的具体性质仍不明确。在Dhanasar中，我们认定申请人必须明确“ 外国人拟从事的具体事业 ”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

我们认定其初始申请和补件回复包含不同的职位以及关于其拟从事未来工作的不够详细的陈述。此外，其上诉几乎未尝试回应审理主任的关切，即她在初始申请中将就业从医生变更为 IEpidemiologist以回应补件通知，以及其作为l IEpidemiologist的新职位在申请初始提交之后才开始。申请人必须在提交时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(12)；Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。此外，补件通知的目的是获取信息，以澄清在申请提交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)和103.2(b)(12)。正如审理主任已在其决定中指出的，申请人不得对申请作出重大变更以试图使有缺陷的申请符合USCIS要求。见Matter of lzummi，22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。如果对初始批准请求作出重大的实质性变更，申请人必须提交新的申请，而不是寻求批准一项没有记录事实支持的申请。

申请人在回复审理主任补件通知时提供的信息并未澄清或更具体地说明最初描述的拟从事事业，而是完全改变了其工作的重点和就业。如前所述，申请人的初始申请几乎未包含

关于拟从事事业的任何信息，仅包含一份声明称其职业为医生。矛盾的是，其第一份补件回复明确声明她并未作为医生工作，而是作为 IEpidemiologist工作，该职位不要求医学学位。因此，补件回复呈现了一套关于她将从事工作的新事实，这对国家利益豁免的资格具有实质性。见Matter of Michelin Tire Corp.，17 I&N Dec. 248 (Reg'l Comm'r 1978)；另见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889-90。

在确定个人是否符合国家利益豁免资格时，我们必须依据具体的拟从事事业来确定（1）其是否同时具有实质性价值和国家重要性，以及（2）根据Dhanasar分析，该外国人是否处于有利地位推进该事业。由于申请人未提供关于其拟从事事业的充分或一致的信息，我们无法认定其满足第一或第二项要件，也无法认定其已确立国家利益豁免的资格。

III. 结论

基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。