JUN082021_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：12138604 日期：2021年6月8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和/或作为具有特殊能力的个人，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，认定记录未能证明申请人的拟议事业具有国家重要性。此外，他认定申请人未能表明，总体而言，豁免所请求的EB-2移民签证分类中的工作邀请要求将有利于美国。

在本程序中，申请人负有证明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，我们将撤销审理主任的决定，并将此事发回重审，以进一步考虑并作出与以下分析一致的新决定。

一、法律

为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……符合条件的移民，即持有高等学位的专业人士或同等学历者，或

因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将潜在地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利，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) 工作邀请的豁免——

(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)项中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、艺术或商业方面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门知识水平。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明作为具有特殊能力的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。然而，这只是第一步，成功提交满足至少三项标准的证据本身并不确立该分类的资格。1 当申请人在第一步提交了充分证据时，我们将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明受益人被认可具有显著高于该领域通常遇到的专门知识水平。8 C.F.R. § 204.5(i)(3)(i)。

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中提出了裁决国家利益豁免申请框架。2 Dhanasar指出，在确立EB-2资格后，USCIS可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 外国人的拟议事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 该

1 USCIS此前已确认这一两步裁决方法在特殊能力外国人背景下的适用性。USCIS政策备忘录，《对某些I-140表格申请所提交证据的评估；对裁决官现场手册（AFM）第22.2章的修订》，AFM更新ADJ 1-14，PM-602-0005.1（2010年12月22日）。
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）。

外国人处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，侧重于外国人拟从事的具体事业。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，我们考虑其潜在的未来影响。

第二项要件将重点从拟议事业转移到外国人身上。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识及在相关或类似努力中的成功记录；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，总体而言，豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于外国人的资格性质或拟议事业，外国人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，美国是否仍将从外国人的贡献中受益；以及对外国人贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每种情况下，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

申请人此前曾在其本国担任医生，从事全科医学以及减肥和美容。她还曾担任技术主管人员，专注于提供有关医疗产品操作、储存和处置的培训和指导。

A. underlying EB-2分类的资格

在其初次提交中，申请人声称既作为持有高等学位的专业人士又有资格作为具有特殊能力的个人，并提交了支持这些主张的证据。尽管审理主任的证据请求（RFE）指出国家利益豁免的资格还要求证明所请求签证分类的资格，但他并未要求提供支持申请人EB-2分类资格的额外证据。虽然这表明审理主任认为初始证据充分，但他在决定中未说明是否已认定申请人符合资格，也未对支持申请人作为持有高等学位的专业人士

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

或具有特殊能力的个人资格所提交的证据进行任何分析。因此，我们将此事发回审理主任，以作出新决定，其中包括关于申请人underlying EB-2签证分类资格的结论以及支持该结论的证据分析。

在分析申请人是否符合EB-2签证分类资格时，审理主任应特别考虑：为支持其作为持有高级学位的专业人士的资格，申请人是否已提交证据证明她在其拟在美国从事的事业所属专业领域拥有至少五年的渐进式经验。4 同样，如果审理主任认定申请人未能确立其作为持有高级学位的专业人士的资格，则他应考虑她是否已提交证据证明她在其拟在美国从事的事业所属职业中拥有至少十年的全职经验。

B. 国家利益豁免的资格

申请人最初在I-140表格上、随附申请的“ 申请信 ”中以及她提交的第一份“ 专业计划与陈述 ”中表示，其拟从事的事业是担任医学研究员，“ 专攻医学、外科、预防医学、门诊护理、急诊医学、营养学、美学和临床实践领域 ”。她对该拟从事事业的工作描述如下：

- 填补因此类专业人员需求量大而空缺的医学研究员职位。
- 调查疾病或寄生虫的病因、进展、生命周期或传播方式。
- 通过广泛研究，就适当的技术和治疗方法对患者、社区和同行进行教育。
- 向医生、住院医师、学生和技术人员教授医学原理及医学和实验室程序。
- 与卫生部门、行业人员、医生及其他人士协商，制定健康安全标准和公共卫生改善计划。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，她提交了一份新的“ 专业计划与陈述 ”，其中未提及医学研究，律师的回复函中也未提及。这封新函件和陈述表明，她打算继续拥有并管理其医疗用品业务，同时努力完成美国医师执照考试（USMLE），以获得医师执照并从事家庭医学执业。

4 申请人提交了一份关于其培训、教育和经验的评估，该评估得出结论认为，她持有相当于美国医学博士的学位，“ 基于学术背景和至少5年专业经验的结合…… ”然而，该评估指出，她来自巴西的[已隐去]大学的文凭授予了“ Doctor ”（博士/医生）头衔（被错误地称为学士学位），“ 表明[申请人]满足的要求与在美国经认证高等教育机构完成医学学士学位所要求的要求基本相似 ”，而非等同于美国学院或大学的高级学位。因此，她需要提供证据证明其在其拟从事事业所属专业领域拥有五年的学士后渐进式经验。

申请人在这些文件中还表示，她打算成为一家医疗诊所连锁店的加盟商，并专注于在医疗服务不足的地区开设诊所。

然而，申请人不得对申请作出重大变更，以使有缺陷的申请符合USCIS的要求。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。申请人并未按要求提供支持其作为医学研究员拟从事事业的额外证据，而是以一项涉及三个方面的全新拟从事事业回应了RFE（获得医师执照以从事医学执业、经营一家医疗用品公司、以及作为加盟商开设医疗诊所），其中 none 涉及与医学研究相关的职责。由于寻求国家利益豁免的申请人必须根据Dhanasar框架的第一项要件证明其拟从事事业的实质价值和国家重要性，将该事业的性质从模糊的研究目标变更为医学执业和商业管理，对豁免资格具有重大影响。

此外，Dhanasar框架的第一项要件侧重于个人拟从事的具体事业，而非该事业所属整体领域的实质价值和国家重要性。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，在发回重审时，审理主任应首先考虑申请人是否在其要求提供此类证据的RFE回复中，就其所拟从事的医学研究事业提供了足够详细的描述。如果他认定记录中包含关于申请人具体拟从事事业的充分信息，则他应根据Dhanasar框架分析为支持申请人作为医学研究员拟从事事业而提交的证据，以确定她是否有资格获得国家利益豁免。由于回应审理主任RFE时提交的拟从事事业构成重大变更，他在作出该认定时不应考虑此证据。

裁定：审理主任的决定被撤销，本案发回重审，以根据上述分析进一步审议并作出新决定。