OCT272022_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

案卷号：22678735 日期：2022年10月27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，即作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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级学位的专业人士分类资格，也不符合特殊能力个人分类资格，且未能证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。在上诉中，申请人提交了补充文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。

在本程序中，申请人负有以优势证据标准证明其符合所请求福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类资格（着重号为原文所加），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，因此需另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一递进框架：

(2) [个人]为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……合格移民，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，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求者。

(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)项关于[个人]的科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

本法第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：

高级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后附至少五年专业领域内渐进工作经验，应视为等同于硕士学位。若该专业通常要求博士学位，则[个人]必须拥有美国博士学位或外国同等学位（着重号为原文所加）。

科学、艺术或商业领域的特殊能力指显著高于该科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规进一步规定了六项标准，个人须至少满足其中三项以确立特殊能力。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标准的文件。然而，这仅是第一步，成功提交满足至少三项标准的证据本身并不确立该分类资格。若申请人满足这些初始要求，我们随后审查整个记录以确定该个人是否具有显著高于通常所遇的专业知识水平。见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。另见 5 USCIS Policy Manual F.5, https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

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。1 Dhanasar 指出，在申请人确立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）可酌情2批准国家利益豁免，若申请人证明：(1) 该个人的拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该个人处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求进而豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

作为初步事项，申请人在上诉中主张审理主任“ 在本案中未适用适当的证明标准，而是施加了更严格的标准，并错误适用法律，对[她]造成不利。 ”除法律另有规定不同标准外，“ 优势证据 ”是管辖移民福利请求的证明标准。4 因此，“ 优势证据 ”是管辖国家利益豁免申请的证明标准。5 尽管申请人在上诉中主张其已提供足以证明所寻求移民福利资格的证据，但她未进一步解释或指出审理主任在否决申请时适用了优势证据以外标准的任何具体情形。

A. 职业和拟议事业的实质性变更

综合审查记录中的证据，我们认定，若本申请获批，申请人将从事的职业性质及其打算追求的拟议事业已发生实质性变更。这一点很重要，因为要显示作为高级学位专业人士的EB-2分类资格，申请人必须证明，除其他事项外，该职业符合专业资格，且其在该职业内拥有五年学士学位后的渐进工作经验。要符合作为特殊能力个人的EB-2分类资格，申请人必须在其专业或职业背景下提交证据，显示其满足六项法规标准中至少三项以满足初始证据要求，并最终证明其具有显著高于其领域通常所遇的专业知识水平。见本法第203(b)(2)条及8 C.F.R. § 204.5(k)；另见 5 USCIS Policy Manual F.5, https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

此外，为证明申请人符合国家利益豁免资格，她必须除其他事项外提供足以显示其具体拟议事业(1)兼具实质性价值和国家重要性，且(2)根据 Dhanasar 分析该外国人处于有利地位以推进该事业。6 在 Dhanasar 中，我们认定申请人必须明确“ 该外国人拟从事的具体事业。 ”Dhanasar 第889页。

2 另见 Poursina v. USCIS，936 F.3d 868 (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）。

3 关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第888-91页。

4 见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375页 (AAO 2010)；另见 Matter of Martinez，21 I&N Dec. 1035, 1036 (BIA 1997)；Matter of Soo Hoo，11 I&N Dec. 151, 152 (BIA 1965)。

5 见 1 USCIS Policy Manual, E.4(B), https://www.uscis.gov/policy-manual。

6 见 5 USCIS Policy Manual F.5, https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

申请人最初表示她来美国是为了在牙科领域受雇担任医疗和健康服务经理，并且在这个职位上她将“规划、指导或协调医院、诊所、管理式医疗组织和公共卫生机构中的医疗和健康服务”。她表示她将“帮助美国牙科诊所、公共卫生机构、公共卫生机构或类似组织提高其行政效率和服务质量”，这表明她打算寻求在现有美国雇主处就业。后来，在回应审理主任的证据请求（RFE）时，她提交了一份修订声明和一份商业计划，表明她将转而将努力重点放在“在美国发展和扩展我自己的业务，我 我
我 我
在上诉表格第7部分，申请人称她将受雇担任牙医，主张“她的努力具有作为普通牙医产生广泛影响的潜力”。然而她还在为支持上诉而提交的2021年12月声明中坚持称她将受雇担任医疗和健康服务经理。在此，申请人就她将如何在美国受雇提交了不一致的证据。首先，她表示她将受雇担任医疗和健康服务经理，帮助美国企业“提高其行政效率和服务质量”。后来，在RFE回应中她主张她将专注于作为自己企业的经理提供服务。在上诉中，她新称她将受雇担任牙医。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这些不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

在回应RFE时或之后，申请人不得实质性改变所提供职位的各个方面，包括她将受雇从事的职业，以及她打算从事的拟议努力的性质。申请人必须在提交申请时满足资格要求，但她在此并未做到。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。例如，申请人在提交日期之后将职业从经理变更为牙医，不能追溯性地确立资格。申请人不得对已提交的申请进行实质性变更，以使看似有缺陷的申请符合USCIS要求。See Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998); see also Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)，该案要求寻求就业类移民分类的受益人必须在签证申请提交日期时具备必要资格。基于这些原因，申请将继续被拒。

B. 高级学位专业人士

如上所述，审理主任认定申请人不符合作为持有高级学位的专业成员的EB-2分类资格。具体而言，审理主任对提交的就业信函提出关切，并最终认定这些信函未能证明申请人拥有至少五年的学士学位后渐进式经验。虽然我们可能同意审理主任关于这些信函未能证明其经验渐进性质的认定，但记录表明申请人打算受雇担任牙医，正如我们将解释的，这在美国是一个通常要求博士学位的专业。

如所述，申请人在上诉表格上主张她未来将受雇担任牙医。她还在为上诉提交的2021年12月信函中表示她“已经完成了美国牙科委员会的第一和第二阶段，这是验证我的文凭的一项非常重要的步骤

在美国 ”，这表明她打算但尚未获得在美国作为牙医执业所需的职业资格证书。

我们还注意到，在2022年4月提交本上诉之前，申请人提交了第二份I-140国家利益豁免申请（2021年12月）。7 她在第二份申请的第6部分表示她将受雇担任牙医，指出在这个职位上她将 “ 检查、诊断和治疗牙齿和牙龈的疾病、损伤和畸形…… ”。为支持该申请，她提交了一份2021年11月的声明，其中她主张她 “ 打算继续利用我的专业知识和技能在美国作为牙医工作 ”。因此我们认定申请人打算未来受雇担任牙医，而非如上诉中另称的医疗和健康服务经理。

如上所述，8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的定义明确规定，在相关部分，“ [如果]该专业通常要求博士学位，[个人]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经验的组合。
原始提交材料包括一份来自II k的 “ 培训、教育和经验评估 ”，由I I的高级评估员 撰写，其中称：

考虑到学士学位加上牙科领域五年以上全职工作经验等同于牙科外科博士，我的专家意见是，[申请人]拥有牙科外科学位、修复牙科专业、种植牙科专业以及23年经验，其水平不低于牙科外科博士。

该评估员并未声称申请人持有博士学位的外国同等学位，也未涉及以下信息。

根据职业展望手册（OOH）牙医条目（SOC代码29-1020）的 “ 如何成为牙医 ”部分：8

牙医必须在他们工作的州获得执照。执照要求因州而异，尽管候选人通常必须拥有经认证的牙科项目的牙科外科博士（DDS）或牙科医学博士/牙科医学博士（DMD）学位，并通过笔试和临床考试。在专业领域执业的牙医必须完成博士后培训（强调为后加）。

所有牙科专业都要求牙医在从事该专业之前完成额外培训。该培训通常是CODA认证项目中与该专业相关的2至4年住院培训，
7 See l，截至2022年10月27日仍在USCIS待决。
8 See https://www.bls.gov/ooh/healthcare/dentists.htm#tab-4。

通常最终获得博士后证书或硕士学位。口腔颌面外科项目通常需要4至6年，并可能使候选人获得联合医学博士（M.D.）学位。

基于这些原因，申请人未能证明她持有DDS或DMD学位的外国同等学位，也未能证明她是符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)法规定义的高级学位专业成员。因此，她不符合作为持有高级学位的专业成员的EB-2分类资格。

C. 特殊能力个人

审理主任在拒绝中认定申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中至少三项标准的明文要求。具体而言，审理主任认定申请人仅满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的学位标准和8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)的专业协会会员标准。

在驳回上诉时，我们通常不处理未在上诉中具体提出的问题。未在上诉中提出的问题或主张被视为“放弃”。如果申请人未能处理审理主任提出的某一具体问题，且该问题对案件具有决定性，上诉可基于该“放弃”的问题被驳回。9 在上诉中，申请人未质疑审理主任关于她不符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中任何其他法规标准的认定。因此，我们认为申请人是否符合特殊能力个人资格的问题已被放弃。我们不会推翻审理主任关于申请人不符合作为特殊能力个人的EB-2分类资格的认定。

D. 国家利益豁免

申请人在上诉中提出的剩余问题是，她是否已确立其国家利益豁免的资格。如所述，为符合国家利益豁免资格，申请人必须首先证明她符合作为高级学位专业人士或特殊能力个人的EB-2分类资格。该法第203(b)(2)(A)条。由于申请人未确立基础移民分类的资格，国家利益豁免问题已无实际意义。10

尽管如此，我们注意到，关于申请人在Dhanasar分析下提出的其余资格主张，我们同意审理主任的最终结论。例如，关于国家

9 参见，例如，Matter of M-A-S-, 24 I&N Dec. 762, 767 n.2 (BIA 2009)。法院对问题放弃的观点因巡回法院而异。参见 Rizk v. Holder, 629 F.3d 1083, 1091 n.3 (9th Cir. 2011)（认定未在书面论证意见中提出的问题视为放弃）；Martinez-Serrano v. INS, 94 F.3d 1256, 1259 (9th Cir. 1996)（认定在受影响当事方案件陈述中提及但未在书面论证意见正文中讨论的问题视为放弃）；但参见 Hoxha v. Holder, 559 F.3d 157, 163 (3d Cir. 2009)（在上诉通知表格中提出的问题不因未在书面论证意见中论述而放弃）。

10 当另一项独立理由已足以处理上诉时，分析其余独立理由既无必要，也将是对政府时间和资源的不明智使用。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（认定当另一独立问题已足以处理上诉时，无需分析额外理由）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

第一项要件的重要性部分，尽管申请人陈述反映其打算在美国继续在其领域工作，但她未提供充分信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. 第 893 页。同样，本案记录未证明申请人的拟议事业将在与国家重要性相称的水平上充分影响美国利益或更广泛的牙科行业。此外，她未证明其具体拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对美国产生其他重大积极经济影响。

III. 结论

申请人未证明其符合作为高级学位专业人士或具有特殊才能个人的 EB-2 分类的监管要求。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。