APR222021_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：10422400 日期：2021年4月22日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名临床研究协调员，寻求作为持有高级学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求给予国家利益豁免。参见《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，认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并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。本法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375 (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，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须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

本法第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……符合条件的移民，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。

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加上至少五年专业领域的渐进工作经验，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。

专业指本法第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，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)中提出了裁决国家利益豁免申请框架。1 Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情2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议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质性价值和国家重要性——聚焦于外国国民拟从事的具体事业。该事业的价值可在多个领域体现

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)。
2 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

例如商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向外国国民本人。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工作中的成功记录；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，豁免工作邀请要求并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：鉴于外国国民资格的性质或拟议事业，外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从外国国民的贡献中受益；以及外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

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已证明其拟议事业满足Dhanasar分析框架中的第一项要件。然而，基于下述理由，我们必须撤回审理主任关于申请人满足第一项要件中国家重要性部分的结论。

在Dhanasar中，我们认定申请人必须明确“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。在表格I-140，外籍劳工移民申请中，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：临床研究协调员

第6部分——关于拟议就业的基本信息

第1节 职位名称：临床研究协调员
第2节 SOC代码：11-9121 4

3 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 该标准职业分类（SOC）代码11-9121.01对应于临床研究协调员职业。参见 https://www.onetonline.org/link/summary/11-9121.01。

第3节 工作的非技术性描述：规划、指导或协调临床研究项目。指导从事临床研究项目的工作人员活动。

根据2018年2月7日最初的“ 职业计划与陈述 ”（PPS），申请人的“ 在美国的职业计划是与医疗保健或研究机构合作，就心理健康各个领域开展重要研究，并为该领域的其他专业人士和学生提供专家建议和培训。 ”她进一步表示，她的“ 知识[]将使我能够通过协调各个领域的研究以提供更好的治疗来帮助美国的患者 ”，并“ 基于我所拥有的知识和技能培训该领域的其他专业人士 ”。PPS还提及心理学家的职责、对熟练心理学家的需求以及治疗患者的重要性。她进一步表示，她将“ 帮助该领域的专业人士提供有效的治疗计划，同时开展研究以创造该领域的新技术和治疗方法。 ”最初的推荐信指出，“ 作为临床研究协调员 ”，申请人将：

- 维护研究活动所需的记录，包括病例报告表、药物发放记录和监管表格
- 监督受试者入组，以确保知情同意得到适当获取和记录
- 监查研究活动，以确保符合方案以及所有相关的地方、联邦和州监管与机构政策
- 记录不良事件和副作用数据，并就向监督机构报告事件与研究者进行商议
- 通过筛选、访谈、查阅医疗记录或与医生和护士讨论等方法，评估潜在受试者的合格性。5

在心理学领域相关各个方向完成研究后，她将能够运用其研究发现，就该领域的适当治疗方案和方法对其它专业人员进行培训。基于其经验，她将能够利用其技能和知识担任心理学家6，并对心理健康界作出重大意义的贡献。7

针对审理主任的证据要求，申请人提供了一份日期为2019年10月18日的新的PP&S。在该文件中，申请人表示她“ 打算继续运用[其]专业知识和技能在心理学领域工作 ”，并将“ 特别专注于人格心理学、组织心理学、应用

5 这些职责逐字复制自职业信息网络（O*NET），网址为https://www.onetonline.org/link/summary/11-9121.01
6 我们注意到，根据《职业展望手册》，“ 在大多数州，执业心理学或使用‘ 心理学家 ’头衔需要执照。在所有州和哥伦比亚特区，独立执业心理学家必须在执业地获得执照。 ”记录未证明申请人在美国获得执照。
7 基于上述内容，尚不清楚申请人打算1）进行自己的原创研究，2）担任其他科学家研究的临床研究协调员，然后培训他人履行临床研究协调员的职责，3）担任心理学家，4）培训其他心理学家，还是5）上述各项中部分或全部的组合。

行为分析、认知心理学和临床心理学。”该PPS反映了对其“整体拟议事业”的变更，称其“是提供我的专业知识，担任研究协调员、顾问和商业教练，与在商业领域担任决策者角色的个人互动，就提高绩效和效率向他们提供建议，并为其公司最大化成果。”她进一步表示，她是两家公司的共同所有人8，这两家公司专注于数据科学和人工智能，且其“拟议事业是扩展该公司I I的业绩，并继续创建新的人工智能模型，以便我能够解决公司和其他美国组织的重要问题。”申请人还表示，“在未来3年内”，她“打算攻读人工智能和人格理论博士学位”，且其“另一个个人目标是继续寻求并投入时间从事志愿工作。”值得注意的是，申请人未就其具体拟议事业的变更提供解释。此外，鉴于新的PPS仅顺带提及她打算担任临床研究协调员（此外还有顾问、商业教练、教师、研究员、企业家和学生），我们不禁质疑，究竟会有多少时间（如果有的话）用于初次申请中所描述的事业。

正如审理主任所论述的，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)。此外，RFE的目的是获取信息，以澄清截至申请提交时是否已确立所寻求福利的资格。参见8 C.F.R. § § 103.2(b)(1)、103.2(b)(8)、103.2(b)(12)。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。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。

申请人在回应审理主任RFE时提供的信息，并未澄清或更具体地说明最初描述的拟议事业，而是改变了其重点。例如，拟议事业的初始描述并未涉及申请人专注于人工智能和数据科学的意图，也未涉及申请人成为企业家的意图。相反，初始PPS明确表示她打算“与医疗保健或研究机构合作”。因此，RFE回复就拟议事业呈现了一组新的事实，而该事业对国家利益豁免的资格具有实质性影响。参见Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248 (Reg'l Comm'r 1978)；另参见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议事业，根据Dhanasar分析来确定（1）其是否兼具实质性价值和全国重要性，以及（2）该外国人是否处于有利地位推进该事业。由于申请人未就其拟议事业提供一致的信息，我们无法认定她满足第一或第二项要件，也无法认定她已确立国家利益豁免的资格。

8 根据PP&S，申请人于2013年在巴西开设了“一家咨询和教练公司”，并于2019年（提交申请日期之后）开设了美国公司，“以帮助组织、高管、老年人和健康专业人员。”

III. 结论

基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。

命令：上诉被驳回。