AUG122021_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：15468431 日期：2021年8月12日

对内布拉斯加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）

申请人是一名兼职讲师，寻求第二优先移民分类，即科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即工作邀请要求）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 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，认定申请人未能证明其处于有利地位以推进拟从事的事业，也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和额外证据，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（de novo review），我们将驳回上诉。

一、法律框架

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。

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……合格移民，即属于持有高级学位或其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、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求的外国人。

(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)项中关于外国人在科学、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，尽管法规和相關条例均未定义“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分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）

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)。

可酌情2批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 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。

第一项要件，即实质性价值和国家重要性，侧重于外国国民拟从事的具体事业。该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。在确定拟从事的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。

第二项要件将重点从拟从事的事业转移到外国国民本人。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识以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；实现拟从事事业的任何进展；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要求将有利于美国。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从事的事业，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；即使假设有其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该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。在每种情况下，所考虑的因素必须综合起来表明，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。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成员的资格。4 审理主任还认定申请人已证明其拟从事的事业满足 Dhanasar 分析框架中规定的第一项要件。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。

在申请人于2019年7月提交的表格 I-140（外籍劳工移民申请）中，他提供了以下信息：

2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。
3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 第888-91页。
4 申请人获得了三个外国学位：化学学士学位；有机化学硕士学位；以及有机化学博士学位。他还获得了美国综合研究（化学和物理）硕士学位。

第5部分 - 关于申请人的附加信息
第11节. 职业：兼职讲师

第6部分 - 关于拟从事就业的基本信息
第1节. 职位名称：兼职讲师
第2节. SOC代码：17-20315

申请人还在其I-140表格上声明其职位为兼职，每周二十小时。在第6部分第3节要求填写“非技术性职位描述”之处，申请人提请我们注意所附的雇佣验证信。一封2019年5月来自密苏里州[已隐去]大学[已隐去]数学与自然科学系[已隐去]的雇佣验证信称，申请人自2019年1月起受雇为“兼职讲师”。该信详细说明了申请人的职责为“向学生提供教学大纲、教授学生化学、跟踪学生出勤、制作讲义、准备课堂作业以及衡量学生表现”。申请人在其初始申请中提交了ETA 750表格B部分，其中也将申请人的职位名称提供为“兼职讲师”。申请人在该表格上声明其每周工作二十小时，职责为“[教]学、帮助学生进行实验。实验室安全预防措施。评分以及准备测验、期中考试和期末考试。设计部分实验课程。”

初始申请主要提供了有关申请人过去研究工作的细节，但关于申请人拟议事业的资料极少。根据书面论证意见及记录中的其他文件，申请人自2018年从大学毕业后，一直是[已隐去]大学的志愿博士后研究附属人员。申请人提交了一个研究项目的摘要，该项目将[已隐去]领导的研究小组与面向[已隐去]学生的计算化学课程相结合。尽管该项目被详细描述，但申请人未说明这是否为其拟议事业。审理主任发出了补件通知（RFE），告知申请人其“未提供[其]拟议承诺或事业的详细描述”，并且为确定其拟议事业是否具有实质价值和国家重要性，他需要提交额外证据。6 审理主任在RFE中还指出，申请人的兼职讲师职责不包括研究。

在其RFE回复中，申请人[已隐去]称其“拟议事业是继续从事[已隐去]研究，这对于识别[已隐去]新[已隐去]至关重要”。具体而言，他指出其“未来关于[已隐去]的研究”对于“寻找合适的[已隐去]靶点”至关重要，并且“这些靶点[已隐去]对于[已隐去]设计计算以寻找潜在新[已隐去]至关重要”。申请人表示他打算继续在[已隐去]担任附属研究科学家的工作，并计划为其关于[已隐去]的研究寻求美国国立卫生研究院（NIH）的资助。

5 美国劳工部（DOL）职业信息网络（O*NET）关于标准职业分类（SOC）代码17-2031.00的摘要报告对应于“生物工程师和生物医学工程师”职业。见 https://www.onetonline.org/link/summary/17-2031.00（最后访问于2021年8月12日）。
6 RFE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)(1)、103.2(b)(8)、103.2(b)(12)。

[已隐去]活性位点。”他表示其研究将侧重于“柔性分子如何采用构象或特定形状”、分子组成与分子形状之间的联系，以及寻找控制分子以使其发挥功能的最佳方法，用于[已隐去]。

除与[已隐去]相关的研究外，申请人的RFE回复还表示他打算“继续[其]构象分析研究”，并且该研究“具有推进癌性肿瘤[已隐去]的重大潜力”。具体而言，拟议事业包括“通过[已隐去]构象分析研究克服癌[已隐去]中的局限性”。该研究侧重于生物水和天然产物……[并]旨在帮助[已隐去]癌组织[已隐去]技术。7

基于这些描述，我们质疑申请人是否为其事业领域选择了正确的职业类别。如前所述，申请人选择了SOC代码17-2031.00，该代码对应于“生物工程师和生物医学工程师”职业。在该分类内，O*NET的摘要报告提供了报告职位名称示例，包括：生物医学电子技术员、生物医学工程师、生物医学工程技术员、生物医学设备技术员（BMET）、生物医学技术员、工程师、工艺工程师、研究工程师和研究科学家。O*NET摘要报告还将该职业分类内的职责描述为：“[运]用工程、生物学、化学、计算机科学和生物力学原理的知识，设计和开发、评估生物、农业和健康系统及产品，例如人工器官、假体、仪器、医疗信息系统以及健康管理和护理服务系统。”

化学，而非工程或技术员工作，似乎是申请人教育和研究的主要焦点。因此，我们质疑SOC代码19-1021.00，对应于“生物化学家和生物物理学家”，是否会是更合适的分类。8 该职业的摘要包括报告职位名称示例：分析研究化学家、生物化学家、生物物理学研究员和科学家，以及以下职业描述：

研究活细胞和生物体的化学成分或物理原理、其电能和机械能及相关现象。可能进行研究以进一步理解代谢、繁殖、生长和遗传中涉及的复杂化学组合和反应。可能确定食物、药物、血清、激素和其他物质对活生物体组织和生命过程的影响。

经对初始申请和RFE回复的综合审查，我们得出结论，关于申请人拟议事业的具体细节存在重大未决问题。即，我们质疑申请人打算如何将其兼职讲师职责纳入其研究工作，以及申请人是否为其职位选择了正确的职业分类。尽管如此，审理主任认定申请人充分描述了拟议事业，从而已确立Dhanasar第一项要件下的资格，该要件涉及拟议事业的

7 申请人未说明其是否计划在开展拟议事业工作的同时继续其兼职讲师职责。
8 见 https://www.onetonline.org/link/summary/19-1021.00 获取更多信息（最后访问于2021年8月12日）。

实质价值和国家重要性。然而，审理主任认定申请人未处于有利地位以推进其拟议事业，部分原因是证据未能有说服力地证明申请人在其领域有成功记录，也未显示申请人拥有研究职位或资金以推进拟议事业。此外，审理主任认定证据未能显示获得劳工证将不切实际、申请人的贡献足够紧迫、其知识和技能使其区别于领域内其他人，或其研究的项目能够显著影响其领域。因此，2020年4月，审理主任根据Dhanasar框架的第二和第三项要件拒绝了申请。

申请人随后提交了重新开案和复议动议，在其动议中，他附上了来自[已隐去]化学系[已隐去]教授的两封信。其中一封信是雇佣信，向申请人提供[已隐去]的全职、带薪博士后学生研究员职位，自2020年7月1日或之后开始。另一封信支持申请人的国家利益豁免申请，并提供了关于其在新职位中将进行的研究的额外细节，该职位在[已隐去]的[已隐去]。这些信描述了与申请人先前阐述的研究重点不同的新研究课题。申请人未提交新的或更新的拟议事业，也未提交任何信息解释其将如何同时专注于拟议事业研究课题和兼职讲师职责。如[已隐去]所阐述，申请人现在将“ 在其先前研究的基础上，通过使用计算有机化学和机器学习设计[已隐去]生物重要分子，这对于合成[已隐去]至关重要 ”。此外，[已隐去]对新研究的描述包括以下申请人的逐字职责：

- [生成]新的二氧化硅催化剂库，并针对不同的优化问题计算和验证特征；
- [利]用某些化学反应优化问题识别潜在的理想目标；
- [基]于回归分析或机器学习算法执行这些优化；
- [修]改或设计新的工作流程以尽量减少合成工作量；
- [使]用3D卷积神经网络对与比对无关的结构分析进行建模；
- [开]发不需要3D结构即可构建模型的2D卷积网络；以及
- [生]成使用2D图表示的分子3D点云表示，并将其应用于获得针对相关目标的优化新催化剂。

，_____。我陈述说，他们的催化剂设计研究将惠及整个医学界，尤其是惠及患有癌症或其他传染病的患者。具体而言，他说他们的研究“ 还将通过设计和合成新的[已隐去]使美国医院和临床站点受益，这将通过引入更负担得起且更可靠的[已隐去]来降低成本[已隐去]。

审理主任驳回了这两项动议，认定申请人的新工作邀请和开始日期产生于申请提交之后，并且USCIS不会考虑仅在申请提交之后才产生的证据。此外，审理主任指出，申请人必须在提交申请时即确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。尽管我们无需考虑该证据，但证据的内容引发了额外的关切，这些关切削弱了审理主任此前关于申请人符合Dhanasar第一项条件的认定。

在上诉中，申请人主要依赖其此前提交的证据，但主张他将在[已隐去]开展的研究建立在其先前研究之上，并且是其先前研究的延续。然而，申请人几乎未提供任何支持这一主张的材料。未充分说明申请人是否打算终止其在[已隐去]的研究或为推进[已隐去]而进行的计算分析。如果他打算继续该研究，他未说明该研究将如何纳入其新的[已隐去]催化剂设计、机器学习和建模工作，也未说明每个研究课题将花费多少时间。如果动议所涉研究课题与拟议事业中所描述的课题相似，以至于它们并不代表研究重点的重大变化，申请人也未说明何以如此。我们也无法确定申请人是否会如最初在I-140表格、雇佣核实信函以及ETA 750表格B部分中所阐述的那样，保留其作为兼职讲师的职责。在Dhanasar案中，我们认定申请人必须明确“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。在此，申请人在动议中提供的信息并未澄清或进一步具体说明最初描述的拟议事业，而是改变了其重点。

该动议就拟议事业提出了一组新的事实，而这些事实对国家利益豁免的资格具有实质性意义。See 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。看来申请人试图回应审理主任关于其缺乏研究职位和资金的关切，但在这样做时，他显著改变了他的拟议事业。申请人不得为使有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出实质性变更。See Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。如果对最初的批准请求作出重大、实质性的变更，申请人必须提交新的申请，而不是寻求批准一项没有记录中的事实支持的申请。

在确定个人是否有资格获得国家利益豁免时，我们必须依据具体的拟议事业，根据Dhanasar分析来确定(1)该事业是否既具有实质性价值又具有国家重要性，以及(2)该外国人是否处于有利地位以推进该事业。由于申请人未就其拟议事业提供一致的信息，我们无法认定其满足第一项或第二项条件，也无法认定其已确立国家利益豁免的资格。9 因此，我们必须撤回审理主任关于申请人满足Dhanasar框架第一项条件的结论。

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。

裁定：上诉被驳回。

9 由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在Dhanasar框架下资格的其余上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不需要的问题作出认定 ”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。