AUG132021_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：13453932 日期：2021年8月13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）

申请人寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

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，主张其有资格获得国家利益豁免。

在这些程序中，申请人负有证明其具备所寻求移民福利资格的责任。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

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，因此需要另行证明豁免工作要求符合国家利益。

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，即属于持有高等学位或其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，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或

教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免——

(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。

虽然该法及相关部门规章均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 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）可作为裁量事项2授予国家利益豁免，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从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作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，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该外国国民。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工作中的成功记录；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，权衡之下，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟从事的事业，该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。在每一案件中，所考虑的

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授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免工作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等学位的专业人士资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，申请人未能充分证明其拟从事的事业在Dhanasar分析框架第一项要件下兼具实质性价值和国家重要性。4

关于其在Dhanasar第一项要件下的资格主张，申请人表示其“目前在[C-]担任助理教授和药物化学家”，并主张其“将为美国社会和经济提供强有力的惠益，我期待在美国的机构——制药或学术研究——进一步运用和发展我的才能。”其事业似乎跨越多个兴趣领域，包括“药物化学；有机分析化学；高分辨率质谱法；X射线晶体学；教授大学生；科学研究；药品质量控制；[以及]工业检测方法。”5 其最初对拟从事事业的描述，相关部分如下：

[申请人]准备为任何致力于全球健康的联邦机构工作。具体而言，其有资格为国务院全球艾滋病协调员和卫生外交办公室（OGAC）提供支持和咨询，该办公室监督美国全球HIV工作；美国国际开发署（USAID）；以及卫生与公众服务部（HHS）的各运营部门，尤其是疾病控制与预防中心（CDC）。此外，其还可为[HHS]全球事务办公室工作，该办公室领导该部与双边和多边伙伴的接触。在国内，[其]也准备支持美国本土的公共卫生倡议……[申请人]不仅将在加强美国重要公共卫生倡议方面发挥关键作用，鉴于其背景，其还将在推进美国STEM教育优先事项方面提供特别有价值的服务。

审理主任发出了补件通知（RFE），要求详细描述申请人拟从事的事业，并指出在关于Dhanasar第一项要件的记录含糊不清时，USCIS无法有意义地确定拟从事的事业是否符合第一项要件的要求。作为回应，申请人提交了一份商业计划，其中讨论了其学术成就和工作经历，并描述了其事业计划，相关部分如下：

3 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 虽然我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。
5 我们注意到，虽然关于申请人拟从事事业性质的信息对于我们确定其是否满足Dhanasar框架是必要的，但其无需拥有来自特定雇主的工作邀请，因为其申请的是工作要求的豁免。

我已联系[美国]和[计划]的人士，以进入教学和研究领域，为此我正将学院和大学作为目标。为了运用我在活性药物成分质量控制方面的其他专长，我正联系制药行业，或目标成为制药实验室的顾问。

他进一步指出，他将首先在大学寻求教职和研究职位，随后将“发展[他]自己的咨询公司”，该公司将“最终”为美国工人创造就业机会。在考虑了最初提交的证据以及针对其补证通知（RFE）所提交的材料后，审理主任在驳回决定中认定，申请人未提交足以满足Dhanasar第一项条件的证据，该条件要求同时证明实质价值和全国重要性，并聚焦于外国人拟从事的具体事业。综合考虑全部证据，我们同意记录不能证实申请人的具体事业。

在上诉中，申请人主张“自《1990年移民法》颁布30多年来，EB-2/国家利益豁免类别不要求工作邀请已是确立已久的判例法”，并声称审理主任在其决定和补证通知中错误地施加了“未来就业或事业的证据”。虽然在涉及国家利益豁免请求的EB-2申请中不要求来自特定雇主的工作邀请，但在此类案件中确定全国重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“外国人拟从事的具体事业”。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“更广泛影响”，并且“一项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域具有全国甚至全球影响。”Id. 在此，申请人未能确立具体事业，足以使我们认定其在美国的工作将具有实质价值和全国重要性。

申请人提交了文章和资料，讨论美国高层面的、多元的国家关切领域，包括其对清洁饮用水的需求、对糖尿病等疾病的更好药物治疗、STEM相关职业的劳动力短缺，以及全球应对HIV-AIDS疫情所面临的挑战，他可以在其预期事业中聚焦于这些方面。例如，申请人表示他可以向监督“美国全球HIV工作”的联邦机构提供咨询服务。然而，一般性地描述广泛的经验和知识领域，并仅声称申请人可以与联邦机构进行咨询或提供建议而无证据支持，不足以确立其拟议事业及其将具有实质价值和全国重要性。他提出了含糊的主张，例如称其“迄今为止的成就极为令人印象深刻，并有力地证明豁免[工作邀请]要求只会符合我们的利益。”值得注意的是，他没有充分详细地讨论他将如何通过其拟议事业支持美国的全球HIV工作。

同样，申请人在上诉时提交的“职业计划”中表示，他此前曾在有机化学和分析化学领域教授大学课程，并重申他正在寻求美国大学的教职。他声称他可以通过教学分享其药理学

专业知识，向大学生教授高分辨率质谱等分析技术。为评估申请人的拟议事业是否满足全国重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在本案中，记录未确立申请人的教学工作将如何影响药学领域或更广泛的美国医疗保健行业，而非仅限于他所教授的学生。

在上诉中，申请人还指出此前提交的支持信，讨论其知识、技能和工作经验，但这些信件未充分解释其具体事业在Dhanasar第一项条件下的全国重要性。例如，S-博士的信讨论了申请人在分析化学领域此前工作的各个方面，指出他开展了聚焦于以下检测方法开发的研究：(1) 识别饮用水中铅的毒性水平，以及(2) 用于人类消费的烹饪香料中存在高水平钠，以及他参与设计新型抗微生物药物分子的项目。她声称申请人将“ 有更多空间为美国发展和实施[其科学贡献]，并且通过其技能，他将帮助我国‘ 在技术上保持全球竞争力，同时降低国内基础设施修复的成本。’ ”同样，T-I- 对申请人的研究和教学生涯的各个方面给予好评，主张申请人“ 可以对美国的基础设施大有帮助 ”，并且“ 在任何环境中都将作为高素质专业[人]士或企业家表现出色。 ”

虽然S-博士和T-I- 对申请人的技能和能力提供了一般性主张，但他们未充分识别、分析或讨论申请人的拟议工作将如何广泛影响美国。6 在没有更多内容的情况下，申请人未能确立其拟议事业，足以使我们认定其在美国的工作将具有实质价值和全国重要性。申请人有责任以优势证据证明其符合所寻求利益的资格。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。在评估证据时，资格不应仅由证据数量决定，而应由其质量决定。Id. 申请人在此未做到这一点。

值得注意的是，申请人还在上诉中主张，记录“ 证明[申请人]具有[]教育、技能、知识和先前成功的记录。 ”然而，申请人在其领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项条件，该条件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人身上。 ”Id. at 890。此处的问题是，他拟从事的具体事业在Dhanasar第一项条件之下是否具有全国重要性。

6 我们承认写信人高度评价申请人，但记录中的信件未提供关于申请人将从事的具体事业的充分信息，也未充分详述其拟议工作在Dhanasar第一项条件下的全国重要性。提交支持申请的支持信并非资格的推定证据；USCIS可以评估这些信件的内容，以确定它们是否支持申请人的资格。参见1756, Inc. v. U.S. Atty Gen.，745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)。

在确定个人是否符合国家利益豁免资格时，我们必须依据具体拟议事业来确定(1) 其是否同时具有实质价值和全国重要性，以及(2) 根据Dhanasar分析，该外国人是否处于有利地位以推进该事业。由于申请人未提供关于其拟议事业的充分信息，我们无法认定其满足Dhanasar先例的第一项或第二项条件。因此，他未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第二项和第三项条件下的资格将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项条件，我们认定其未证明其符合资格，或作为自由裁量事项以其他方式应获国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。