AUG142018_04B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局 行政上诉办公室
非先例决定

案由 1-N- 日期：2018年8月14日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

申请：表格 I-140，外籍劳工移民申请

申请人是一名博士后研究员，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该EB-2分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情授予国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业（endeavor）兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作要求并因此豁免劳工证（labor certification）将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任（Director）否决了该申请，认定记录未能确立豁免工作要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人主张其依据Dhanasar框架有资格获得国家利益豁免。

经重新审查（de novo review），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，即作为持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）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) 属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。-

案由 1-N-

(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，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，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，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作要求豁免-

(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。

虽然该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 中确立了审理国家利益豁免申请（national interest waiver petitions）的框架。1 Dhanasar 指出，在确立EB-2资格后，USCIS可酌情在满足以下各项条件时授予国家利益豁免。

第一项条件，实质价值和国家重要性，聚焦于该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。

第二项条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能够推进拟从事的事业，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。

第三项条件要求申请人证明，总体权衡，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，是否该外国国民获得工作机会或申请人获得劳工证均不切实际；

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)。

.

案由 1-N-

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中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起来表明，总体权衡，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

尽管审理主任的决定未涉及，但记录表明申请人符合持有高级学位的专业人士资格。3 唯一需要确定的问题是，申请人是否已确立豁免工作要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在提交申请时，申请人在 担任研究生研究助理。记录表明，在提交本申请后不久，其获得并接受了 的博士后研究员职位。此外，申请人注册了一家名为 的公司，并担任其总裁和唯一雇员。基于下文所述理由，我们认定申请人未依据Dhanasar所确立的分析框架确立国家利益豁免资格。

A. 拟从事事业的实质价值和国家重要性

申请人拟继续其在计算机辅助药物发现领域的研究，重点关注蛋白质内在无序（IDP）特性的应用。其表示将继续这项工作，该工作始于其在 的博士研究期间，并通过其在 的职位及其公司继续。申请人提交了支持信，表明其工作有潜力促成抗癌药物的开发。例如， 分子医学系主任 写道，其“ 认识到[申请人]的新型药物发现平台和所发现的药物先导物不仅对科学重要，而且对人类健康也重要，因为目前依赖药物发现的传统实验受到限制。 ”因此，我们认定申请人在 应用计算机辅助药物发现技术所拟进行的研究具有实质价值。

为满足国家重要性要求，申请人必须证明其工作的“ 潜在前瞻性影响 ”。 的，其曾与申请人合作并与

2 关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 申请人提交了其在 所获学位的两份文凭副本：医学科学理学硕士和生物信息学与计算生物学理学硕士。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。

.

案由 1-N-

申请人共同在科学期刊上发表文章，其表示申请人的“ 即将进行的研究将促进对分子生物学蛋白质的更好理解，这必将带来医学研究的新进展。 ”记录表明，申请人的研究工作已通过科学期刊发表和会议报告传播给该领域的其他研究人员，因此其在 推进此项研究的提议对其领域具有更广泛的影响。

关于申请人拟在 开展的活动，他针对审理主任的证据请求（RFE）提交了一份商业计划书，其中描述了公司的目标、其商业模式以及对未来员工和收入的预测。该公司“ 旨在应用独特的计算机辅助药物发现技术来发现难治性疾病药物先导化合物 ”。申请人称“ 大部分[利润]将来自 营销 ”，并主张“ 通过研究咨询， 将获得背景收入 ”。他还主张“ 计算机辅助药物发现市场将在5年后达到70亿美元 ”，并且其公司的目标年收入将在2020年增长至300,000美元。此外，申请人提交了一封来自 的信函，该人是 的副教授，他指出过去曾有大学与制药公司之间数百万美元许可交易的例子。虽然申请人未能充分记录其关于计算机辅助药物发现市场规模的主张，也未能充分记录其特定公司对美国潜在积极经济利益的主张，但他已证明，基于他所开发的新型药物发现平台拟开展的抗癌药物先导化合物开发，可能在制药行业和人类健康方面产生更广泛的影响。

因此，由于申请人已记录其拟在 开展并通过____开展的事业的重大价值和国家重要性，我们认定他满足Dhanasar框架的第一项要件。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转移到申请人本人。基于下述理由，我们认定申请人不满足该项要件。

关于申请人拟与其公司 开展的工作，他提交了前述商业计划书，以及该公司将使用的药物发现平台的韩国专利申请，以及两项作为潜在抗癌药物先导化合物的化学化合物的韩国专利申请。4 记录中还包括申请人开展研究经验的证据，具体是在内在蛋白无序领域的经验，形式为发表在科学期刊上的论文和推荐信。然而，该证据并未表明他过去作为研究人员的经验使其处于有利地位，能够推进其创办、领导和壮大一家药物开发公司的拟议事业。

4 申请人还提交了与其拟议事业无关的专利的韩国注册。

.

Matter of 1-N-

此外，记录未证明投资者、客户或制药行业其他人士对申请人的公司或其产品有足够兴趣，以支持认定他处于有利地位能够推进其商业事业。记录中包括一封来自 的信函，其中表明他通过 使用了申请人的服务作为“研究顾问”，该信函称，除为其业务建立网站外，申请人“就化妆品成分的生物学意义向我[提供]建议”。该信函未表明申请人在向该客户提供服务时使用了其在内在无序蛋白或计算机辅助药物发现方面的知识和经验，因此无助于证明申请人处于有利地位能够推进其拟议事业，而该事业正集中于这些领域。此外，虽然 的信函称申请人参加了由 于2017年举办的，但该信函未表明申请人是否在该活动中成功为其公司吸引到资金。进一步，申请人提交了他与代表2017年 的一名个人之间发送和接收的信息副本，但没有证据表明申请人参加了该活动或为其公司获得了资金。因此，申请人未证明他处于有利地位能够推进其拟议的药物发现业务。 ·

转向申请人在 的研究职位，除前述关于其在计算机辅助药物发现和内在无序蛋白方面的教育及研究经验的证据外，记录中还包括一封已签署的录用通知以及与他在该医院 担任博士后研究研究员职位相关的其他材料。证据表明，通过该职位，申请人将继续其基于IDP开发药物发现框架的研究。在描述申请人开发药物发现平台时，指出该研究已在2016年 会议上展示，并导致提交了前述三项韩国专利申请。还指出，申请人的研究“为该领域提供了新发现的信息，将有助于开发针对多种疾病的新药”。在其信函中，位于比利时 的 组长 写道，申请人“将能够为该领域的知识基础作出贡献，并在将这一研究方向扩展至基于IDP开发新型医学治疗方面取得进展”。 的 表示，申请人的“即将开展的研究将促进对蛋白质[的]分子生物学的更好理解，这必将带来医学研究的新进展”。然而，尽管所有这些信函都对申请人先前的工作表示赞赏，并预测其未来工作将为其领域增添更多知识，但它们并未证明其先前工作构成该研究领域的成功记录。

在上诉中，申请人主张其研究活动，包括在科学期刊上发表九篇文章、在会议上展示三篇论文，以及其他研究人员对该工作的引用，构成其成功记录的进一步证据。5 记录

5 申请人针对审理主任的RFE提交了来自 的证据，该证据显示其工作

证明申请人在其领域开展、发表和展示了研究。虽然我们认识到研究必须以某种方式为知识库增添信息，才能被接受发表、展示、资助或获得学术学分，但并非每一个开展原创研究或合著专利的个人都会被认定处于有利地位能够推进其拟议研究。相反，我们审查Dhanasar中列出的因素，以确定例如该个人在实现拟议研究目标方面的进展、在类似努力中的成功记录，或在相关方中产生的兴趣是否支持此类认定。Id. at 890。申请人未证明其研究被独立研究人员频繁引用，或以其他方式成为该领域进展的推动力，或其在更广泛的医学科学或制药界以其他方式产生了大量积极讨论。

在其上诉书面论证意见中，申请人提到一项2002年AAO非先例决定，涉及一名液晶领域的研究人员，该研究人员提供了其工作被16次独立引用的证据。然而，我们注意到，所引用的决定是根据先前的框架裁定的，申请人未解释一名不同领域研究人员在15年多前的引用次数与其自身成功记录分析的相关性。此外，该决定未作为先例公布，因此对USCIS官员未来的裁定不具有约束力。See 8 C.F.R. § 103.3(c)。非先例决定将现行法律和政策适用于个案的具体事实，并可能（如本案）基于程序记录中的证据、所考虑的问题以及适用法律和政策而有所区别。

虽然申请人及其共同发明人已基于药物发现平台和两项药物先导化合物的开发申请了专利，但记录未证明这些专利已导致基于“ 曲线球 ”策略的抗癌药物的进一步商业开发。证据也未以其他方式证明其工作构成该研究领域的成功或进展记录。因此，我们认定申请人不满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的好处

如上所述，第三项要件要求申请人证明，总体权衡而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证对美国有益。在此，申请人主张他有资格获得此类豁免，因为劳工证无法体现其在自身领域的教育、技能和专长。此外，他主张其贡献对美国制药行业具有如此价值，以至于尽管存在合格工人，他仍将有益于美国。然而，由于申请人未证明他处于有利地位能够推进其拟议

被引用共计44次，其中一篇文章占其中23次引用。然而，申请人未提供比较统计数据以表明其他医学科学研究人员被引用的频率，记录亦未以其他方式证明其已发表和已展示的研究构成成功的记录，或表明相关方对其工作的兴趣程度足以满足这一分支要求。

Matter of 1-N-

符合Dhanasar框架第二分支所要求的事业，则其不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第三分支下的权衡因素将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所规定的三项必要分支，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免资格，或经裁量本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of 1-N-, ID# 1483 750 (AAO Aug. 14, 2018)