FEB132019_01B5203 · 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。

行政上诉办公室
非先例决定

案由 S-O-K- 日期：2019年2月13日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

申请： · I-140表格，外籍劳工移民申请

申请人是一名法医科学家，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。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) 该外国国民的拟议事业既具有实质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议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了I-140表格外籍劳工移民申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未确立豁免所需工作要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其根据Dhanasar框架符合国家利益豁免资格。

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符合 underlying EB-2 签证分类资格，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。由于该分类要求该个人的服务由美国雇主寻求，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)条规定了这一递进框架：

(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。

虽然法律和相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar指出，在确立EB-2资格后，USCIS可酌情在满足以下条件时批准国家利益豁免：

第一项条件，实质价值和国家重要性，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。

第二项条件将焦点从拟议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。
第三项条件要求申请人证明，总体而言，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：鉴于外国国民的资格或拟议事业的性质，外国国民获得工作机会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。在每种情况下，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

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)。

.

Matter of S-O-K- .

外国国民的资格或拟议事业的性质，外国国民获得工作机会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。在每种情况下，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

A. 持有高级学位的专业人士

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格，称“ 申请人提交了来自 的机械工程理学硕士学位，但记录未表明申请人毕业于该大学。根据申请人的简历和ETA-750B表格《外国人资格声明》，他于2011年5月从 获得机械工程理学硕士学位，并于2014年12月从 获得生物力学工程博士学位。虽然申请人2015年4月随申请提交的说明信将‘ 申请人学历 ’列为其支持文件之一，但记录似乎未包含其硕士学位或博士学位。因此，在没有上述学历证据的情况下，审理主任关于申请人符合持有高级学位的专业人士资格的认定被撤回。 ”

B. 国家利益豁免

有待确定的剩余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。在上诉中，申请人主张USCIS否决申请是“ 任意和反复无常的 ”，并“ 滥用其自由裁量权，未能正确遵循 ” Dhanasar先例决定。此外，他主张审理主任的第二次补件通知（RFE）未就Dhanasar框架第二项条件所需的文件提供充分通知。3 最后，申请人声称审理主任“ 未能审查所提供的全部证据 ”。基于下述理由，我们认定申请人未根据Dhanasar中规定的分析框架确立国家利益豁免资格。

• 1

2 . .
关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 然而，第二次RFE附件的第3页和第4页广泛列出了申请人可根据Dhanasar第二项条件提交供考虑的证据类型。

.

Matter of S-O-K-

1. 拟议事业的实质价值和国家重要性

申请人表示，他寻求以法医科学家的身份继续其生物力学研究。4 他进一步指出：“ 在这一角色中，[申请人]利用其专业的机械和生物医学工程技能，探索各种事故情形中伤害的原因、性质和严重程度、耐受阈值以及伤害预防。 ” 此外，申请人主张其 “ 工作有助于更好地理解事故情形与由此造成的人身伤害严重程度之间的关系。 ” 我们认定，申请人旨在改善事故受害者健康与安全的拟议法医生物力学研究具有实质价值。

为满足国家重要性要求，申请人必须证明其工作具有 “ 潜在的前瞻性影响 ” 。案卷中包含支持信函，讨论申请人的拟议工作如何有望推进法医生物力学领域并改善美国人的健康与安全。例如，[已隐去]机械工程副教授表示，申请人的拟议研究具有国家重要性，“ 因为更好地理解事故[发生]情形与由此产生的人体伤害严重程度之间的关系，可能带来改进，从而预防或减轻某些伤害的严重程度。 ” 此外，[已隐去]的创始负责人[已隐去]主张，申请人旨在理解 “ 伤害的原因、性质和严重程度，以及伤害的耐受度和预防 ” 的工作，具有 “ 改善居住在美国的人民的整体安全与健康 ” 的潜力。此外，申请人已提交文件表明，其拟议研究的益处对该领域具有更广泛的意义，因为研究结果通过科学期刊和会议向该领域的其他人传播。6 由于申请人已证明其拟议研究具有实质价值和国家级重要性，我们认定其满足 Dhanasar 框架的第一项要件。

2. 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。案卷中包含其简历、已发表文章、会议报告、博士论文、[已隐去]会员资格及其2017年[已隐去]的文件，以及与其专利相关的文件

4 自2015年5月至2017年4月，申请人在[已隐去]担任高级法医科学家。自2017年4月起，他在[已隐去]担任高级法医科学家，这是一家法医咨询公司。由于申请人正在申请豁免职位邀请要求，他无需拥有来自特定雇主的职位邀请。但是，我们将考虑有关其当前和预期职位的信息，以说明他打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否满足 Dhanasar 框架第一项要件的要求。
5 [已隐去]是申请人在[已隐去]的博士导师。
6 例如，[已隐去]的负责人兼高级顾问[已隐去]指出，申请人 “ 继续在事故重建领域发表摘要和文章…… ”

.

Matter of S-O-K-

[已隐去]申请以及讨论其法医科学工作和研究项目的推荐信。1

申请人主张，他开展了“ 对平滑肌机械特性理解的开创性工作 ”，并且其发现“ 已被其领域的许多科学家和研究人员使用 ”。在支持申请的来信中，申请人的几位现任和前任同事讨论了申请人旨在理解平滑肌生物力学的研究。例如，关于申请人涉及膀胱平滑肌功能障碍的博士研究，[已隐去]表示，申请人工作的结果“ 对[美国国立卫生研究院]资助的一项拟议临床模型作出了重大贡献，该模型可能促成开发新的膀胱测压测试，以改善膀胱过度活动症（OAB）的诊断和治疗，并可能识别 OAB 病理生理学中的新机制靶点。 ”

[已隐去]的生物医学生理学家表示，申请人发现“ 机械牵张在理论上可以解释肌源性全组织节律性收缩。这对我们实验室尤其重要，并将有助于推动整个领域的进步。 ”此外，[已隐去]的工程学教授[已隐去]表示，申请人“ 开发了分析和实验技术，可能促成提出关于细胞层面平滑肌相互关联现象和机制的新理论。 ”然而，[已隐去]和[已隐去]并未提供具体例子说明申请人的工作如何在相关方中产生了积极兴趣、已被该领域其他人实施，或以其他方式反映了其研究领域的成功记录。

此外，[已隐去]机械与核工程系研究生项目主任[已隐去]主张，申请人的“ 工作和发表记录，包括来自两篇同行评审已发表文章的九次国际引用，证明了其研究贡献的影响和价值。 ”同样，[已隐去]生物医学工程系助理教授[已隐去]表示，申请人的工作“ 被国际引用，这证明了其在平滑肌生物力学领域研究的重要影响。 ”在上诉书面论证意见中，申请人主张他提供了“ 一份引用清单，显示其研究论文已被其领域的许多科学家和研究人员使用 ”，但案卷中并未包含该清单。9 尽管[已隐去]声称申请人的工作已被引用九次，但案卷中并未包含比较统计数据，说明其他法医科学家或生物力学研究人员被引用的频率，证据也未以其他方式证明申请人已发表和报告的研究构成成功记录，或相关方对其工作的兴趣程度足以满足本项要件。

7 我们仅讨论这些信函中的样本，但已审查并考虑了每一封。
8 [已隐去]指出，他此前曾在[已隐去]机械工程系任教。
9 我们注意到，申请人随申请（2015年4月）附上的文件/证据清单以及针对审理主任两次补证通知（2016年11月和2017年11月）提交的回复中，均未标明引用清单。

.

Matter of S-O-K-

关于其[已隐去]，申请人提交了一封2017年8月的[已隐去]教育主任电子邮件，通知其入选该“ 旅行奖 ”。该电子邮件称，他获得了“ 2017年[已隐去]在[已隐去]的免费注册以及800美元旅行津贴，以帮助支付您的旅行费用。 ”关于申请人的[已隐去]会员资格，他提交了一封电子邮件，反映他于2015年8月成为该学会的“ 早期职业 ”会员。此外，他提供了文件表明他于2016年11月提交了一项“ [已隐去] ”专利申请。申请人于2015年5月1日提交本申请之后，才提交其专利申请、成为[已隐去]会员并获得其[已隐去]旅行奖，因此该证据不能表明其在提交申请时符合 Dhanasar 框架第二项要件。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。无论如何，该证据不能证明其专利申请、[已隐去]会员资格和旅行奖代表其领域的成功记录，也不能以其他方式表明他处于有利地位以推进生物力学研究。

案卷表明，申请人在其职业生涯中已开展、发表和报告研究。虽然我们认识到研究必须以某种方式为知识库增加信息，才能被接受发表、报告、资助或获得学术学分，但并非每一位开展过原创研究的个人都会被认定处于有利地位以推进其拟议研究。相反，我们审查 Dhanasar 中规定的因素，以确定例如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科学家频繁引用，或以其他方式成为该领域进步的推动力，未证明其研究影响了法医生物力学实践，也未证明其在更广泛的法医科学界产生了大量积极讨论。证据也未以其他方式证明其工作构成其研究领域的成功或进步记录。由于案卷不足以证明申请人处于有利地位以推进其拟议事业，他未能证明其满足 Dhanasar 框架第二项要件。

3. 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，“ 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国 ”。在上诉书面论证意见中，申请人指出审理主任决定中在该要件下适用于NYSDOT而非Dhanasar的措辞。例如，该决定称“ 申请人未能提交证据证明其知识和经验超过其职业的最低要求 ”。我们撤回审理主任在该方面的陈述。

在此，申请人主张，由于其研究技能和成就，包括其与OAB相关的发现，其有资格获得豁免。然而，由于申请人未能证明其处于有利地位以推进其拟议事业，而这是Dhanasar框架第二项要件所要求的，因此其没有资格获得国家利益豁免，进一步讨论第三项要件下的权衡因素将没有实际意义。

Matter of S-O-K-

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架中规定的三项要件，我们认定其未能证明其有资格获得或另行在自由裁量权上理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of S-O-K-, ID# 1864546 (AAO Feb. 13, 2019)

\

'7.