JUL052022_01B5203 · 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：21290200 日期：2022年7月5日

关于行政上诉办公室决定的动议

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）

申请人是一名医疗保健与生命科学管理专家，寻求以科学、艺术或商业领域特殊能力个人的身份获得第二优先移民分类，并寻求豁免附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求。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，认定尽管申请人符合拥有高级学位的专业人士分类资格，但其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。申请人就该事项向我们提出上诉，我们驳回了上诉。我们还驳回了随后提交的重新开案动议，以及之后提交的复议动议。该事项现以合并的重新开案和复议动议的形式提交至我们面前。申请人随其第三次动议提交了书面论证意见和补充证据。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。本法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经审查，我们将驳回合并的重新开案和复议动议。

一、法律

我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的制度框架。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)。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）可基于裁量权批准国家利益豁免。另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593（第九巡回法院 2019 年）（认定 USCIS 批准或否决国家利益豁免的决定属于裁量性质）。作为裁量事项，如申请人证明以下各项，则可批准国家利益豁免：(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，能够推进拟从事的事业；以及 (3) 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

见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91，关于这三项条件的详细阐述。

重新开案动议必须陈述新的事实并有书面证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。复议动议必须 (1) 陈述复议的理由并证明该决定是基于对法律或 USCIS 政策的错误适用，以及 (2) 证明该决定基于初次决定时程序记录中的证据是错误的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。

8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(i) 的规定将我们重新开案或复议的权限限于申请人已就该行动表明“ 正当理由 ”的情形。因此，为获得重新开案或复议，申请人不仅必须满足正式提交要求（例如提交填写妥当的 I-290B 表格《上诉或动议通知》并附正确费用），还必须表明批准该动议的正当理由。我们不能批准不符合适用要求的动议。见 8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

二、分析

作为初步事项，我们注意到，根据规定，动议的范围限于“ 先前的决定 ”。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(i)。我们面前的问题是，申请人是否提交了新的事实以支持重新开案，或是否证明我们驳回先前复议动议的决定是基于对法律或 USCIS 政策的错误适用。因此，我们以引用方式纳入我们先前的决定，并仅在处理申请人在动议中提出的主张所必需时重复某些事实和证据。

A. 重新开案动议

首先，我们注意到，重新开案移民程序的动议不受青睐，其原因与基于新发现证据的重审申请和新审动议不受青睐的原因相同。INS v. Doherty, 502 U.S. 314, 323, (1992)（引用 INS v. Abudu, 485 U.S. 94, 108 (1988)）；另见 Selimi v. Ashcroft, 360 F.3d 736, 739（第七巡回法院 2004 年）。在给予双方公平机会发展和陈述各自案件的前提下尽快结束程序，存在强烈的公共利益。INS v. Abudu, 485 at 107。

基于其裁量权，USCIS“ 在决定何时重新开案方面有一定自由度 ”，并且“ 应当有权采取限制性做法 ”。Id. at 108。过于随意地批准动议可能导致外国国民不断提出新的事实以确立资格，从而造成无休止的拖延，这可能不必要地浪费时间处理提交请求。一般见 INS v. Abudu, 485 U.S. at 108。新的事实必须具有如此重要的意义，以至于“ 如果程序……被重新开案，连同所有随之而来的拖延，所提供的新证据将可能改变案件的结果。”Matter of Coelho, 20 I&N Dec. 464, 473 (BIA 1992)；另见 Maatougui v. Holder, 738 F.3d 1230, 1239-40（第十巡回法院 2013 年）。因此，寻求重新开案程序的一方负有“ 沉重负担 ”。INS v. Abudu, 485 at 110。就当前动议而言，申请人未满足该负担。

申请人主张其拟从事的事业已取得持续进展，并提交了关于其最近为一家生命科学公司从事的基因治疗项目的补充证据

名为[已隐去]。尽管我们认可该证据，但它仅构成申请人计划作为其拟从事事业一部分而开展的各类项目的一个例子。由于该项目正在进行或已经发生，它并非其拟从事事业向前推进的证据，而是作为其拟从事事业过去所取得进展的一个例子。因此，该证据涉及的是申请人在 Dhanasar 第二项条件下是否处于有利地位能够推进其拟从事事业，而非动议所涉事项，即拟从事事业的国家重要性。即使我们在第一项条件下考虑该证据，它也不会确立拟从事事业具有国家重要性。相反，该证据表明由[已隐去]开发的技术已注册为商标，并成为数百项专利的标的，这表明该技术不向公众、整个科学界、或未作为[已隐去]客户购买该技术的个体医生和医院开放。此外，申请人为[已隐去]所担任的角色似乎并非申请人向公众或整个科学界提供的服务，而似乎是他仅向雇用或与其签约获取其服务的特定实体提供服务。因此，即使我们在 Dhanasar 第一项条件下考虑该证据，它也不会确立拟从事事业的国家重要性。

申请人预先承认，其必须证明该移民福利的所有资格要求自提交申请之时起并持续至审理期间均已满足，依据 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；根据 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1988)，申请不能在一组新的事实下申请人变得符合资格后的未来日期获得批准；以及 Matter of Izummi 引用 Matter of Bardouille, 18 I&N Dec. 114 (BIA 1981)，指出 USCIS 不能“ 考虑仅在提交申请之后才产生的事实 ”。Id. at 176。尽管如此，他主张该规定和判例不适用于他，因为他已确立其作为拥有高级学位的专业人士的资格。然而，申请人可能将其对所请求 EB-2 分类的资格（一项门槛资格要求）与其在 Dhanasar 下对国家利益豁免的资格相混淆。我们先前的决定已解释，本法第 203(b) 条是一个顺序框架，在申请人确立 EB-2 分类资格后，如申请人证明符合 Dhanasar 各项条件，USCIS 可批准国家利益豁免。尽管审理主任认定申请人符合拥有高级学位的专业人士资格，但这与 Dhanasar 下进行的分析是分开且独立的。因此，上述规定和判例禁止我们考虑在提交申请之后才产生的证据。因此，由于申请人与[已隐去]在基因治疗项目上的工作是在提交申请之后才产生的，该项目的证据不能被视为确立了 Dhanasar 任何一项条件下的资格。

尽管申请人提供了旨在证明其符合Dhanasar第一项要件的文件，但申请人此前已有充分机会提交与拟议事业的国家重要性相关的证据，例如在其对审理主任补件通知（RFE）的答复中以及在上诉中。关于拟议事业国家重要性的文件在先前程序中已被要求提交，因此并非新证据。其现在在第三次动议中提交的证据不能被视为新证据，因为其涉及已经审议和裁决的事项。此外，如上所述，即使我们将其视为新证据，其仍不能证明申请人符合Dhanasar第一项要件下的资格。因此，申请人未表明重新开案的正当理由。

B. 复议动议

在动议中，申请人主张我们先前的决定未体现对所有证据的考量。然而，动议的审查标准不同于我们在上诉中采用的重新审查标准。提交至我们面前的申请并不使申请人有权获得对申请被拒的复议，甚至也不使申请人有权获得对其先前上诉的复议。相反，复议动议针对的是我们最近的决定。换言之，我们审查任何新论点，仅限于其与我们驳回申请人先前动议相关。因此，我们不能审议对较早的申请被拒或申请人对该被拒决定的上诉提出的新异议，申请人也不能利用本次提交在程序的先前阶段提出新的错误主张。

申请人主张其拟议事业具有国家重要性，并主张我们未考虑证明社会将如何从其拟议事业中受益的证据，因而在决定中犯错。他主张我们未考虑其贡献：(1) 对用于诊断和治疗I[已隐去]的医疗器械开发的贡献；(2) 对旨在治疗患有耐药型I[已隐去]患者的药物商业化的贡献；(3) 使一家基因治疗公司能够进入美国市场的贡献；以及(4) 因该公司进入市场而增加的 economic activity，包括对该公司的收购。然而，在审查我们先前的决定时，我们指出申请人“ 未能充分证明其拟议事业的社会影响达到与我们的先例决定中所作分析相一致的国家重要性水平 ”。该句表明我们先前的决定对与拟议事业社会效益相关的证据进行了具体考量，并认定该证据不充分。为进一步说明背景，证据未显示申请人在此类领域的服务已提供给广大社会。例如，他并未主张其在雇用或聘用他的特定公司之外提供服务。此外，该医疗器械和药物的具体设计与构造似乎并未向科学界或广大公众提供。所提供的证据并未表明，例如，医生和医院可以在不成为销售该器械和药物的公司客户的情况下获取其 underlying technology。相反，利益似乎归于为申请人服务付费的组织以及从产品创造者处购买产品的实体。尽管此类产品的益处可能最终通过购买器械或药物的医生或医院的工作而惠及患者，但此类理论上的效果并非拟议事业的结果，而是产品广泛购买的结果。

申请人接下来主张对现行国家利益豁免框架进行大幅改革。他请求我们适用不同于Dhanasar的国家重要性标准，并建议我们改用美国国家科学基金会（NSF）所使用的标准。然而，先例判例法和政策目前不允许偏离Dhanasar所确立的标准。如果申请人提交了其从NSF获得拨款以提供服务的证据，我们当然会将其视为与拟议事业的国家重要性相关。然而，即使申请人提交了NSF拨款资助一般“ 转化研究商业化 ”的证据，申请人各种未来项目性质不明，也将使我们无法确定申请人的服务是否会达到国家重要性水平。

如果申请人的拟议事业是其在转化研究的商业化和创新这一总体领域内向其他公司提供的服务，则他未表明其将以如此显著的规模提供服务，以致达到国家重要性水平。如前所述，申请人并未表示其将在雇用或聘用其提供此类服务者之外提供服务。另一方面，如果拟议事业由其可能受雇从事的性质不明的未来项目组成，则这些项目的推测性质将使我们无法确定其国家重要性，因此不能依据Dhanasar确立资格。尽管申请人可能请求我们接受其拟议事业并认定其具有国家重要性，但我们已在先前的决定中解释，申请人的证据“涉及研究商业化和创新阶段的整体重要性，而非识别和确立其具体拟议事业的国家重要性”（着重号为原文所加）。

申请人还提出，我们对Dhanasar框架的解释使企业创新者处于过度不利地位。即使属实，这也不构成批准申请人申请的依据。仅仅因为作为企业创新者满足资格要求可能更为困难，并不意味着可以为此类申请人降低Dhanasar所确立的标准。证明所寻求移民福利的资格是申请人的责任。法案第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)。

基于上述理由，申请人未表明我们先前的决定存在法律或政策错误，或该决定基于作出决定时的记录是不正确的。因此，该动议不符合复议动议的要求，必须被驳回。

III. 结论

基于所讨论的理由，为支持重新开案动议而提供的证据未能克服我们先前决定所依据的理由，且申请人的复议动议未表明我们先前的决定基于对法律或USCIS政策的错误适用。因此，基于上述理由，合并的重新开案和复议动议将被驳回。

命令：重新开案动议被驳回。

进一步命令：复议动议被驳回。