JUL202021_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：16302241 日期：2021年7月20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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名医学流行病学家，寻求作为持有高级学位的专业人士的第二优先移民分类，以及针对此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》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心主任拒绝了该申请，认定申请人未能证明豁免所需的工作邀请（因而豁免劳工证）将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免的资格。

在这些程序中，申请人有责任证明其符合所寻求移民福利的资格。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。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，即作为高级学位专业人士或科学、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。

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。-

(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合条件的移民，即持有高级学位或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，或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免-

(i) 国家利益豁免。……司法部长可在其认为符合国家利益时，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。

此外，尽管法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了裁决国家利益豁免申请的框架。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）可酌情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议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。

第二项要件将重点从拟议事业转移到外国国民身上。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。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于外国国民的资格性质或拟议事业，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；

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酌情性质）。

以及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。在每起案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。3

二、分析

主任认定申请人符合持有高级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邀请要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。申请人拟“ 在资源匮乏的环境中推进公共卫生准备和应急响应，重点关注疫苗可预防疾病，如脊髓灰质炎病毒和埃博拉病毒。 ”基于下述理由，我们同意主任的意见，即申请人未能充分证明其符合Dhanasar三要件分析框架下的资格。

第一项要件涉及具体拟议事业的实质性价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。主任认定申请人的拟议事业符合实质性价值和国家重要性要求，且记录支持该认定。

第二项要件将重点从拟议事业转移到申请人身上，以确定其是否处于有利地位推进拟议事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。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，但并非每个进行过原创研究的人都会被认定处于有利地位推进其拟议事业。相反，我们审查Dhanasar中列出的因素，以确定例如个人在实现拟议研究目标方面的进展、在类似工作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. 在认定申请人不符合第二项要件时，主任指出并讨论了申请人提交的文件，如简历、教育证书、就业记录、推荐信、发表记录、引用历史、稿件审阅、研究项目和媒体报道。在上诉中，申请人未针对主任的具体认定提出异议，也未特别指出任何错误的法律结论。

相反，申请人主张其“ 目前全职参与[已隐去]的工作，使其处于有利地位推进其拟议事业。 ”此外，申请人提交了一份2020年7月的职位描述，为[已隐去]的高级流行病学家，以及一封工作确认信，反映其“ 自2019年10月1日起至2020年10月1日成为全职员工期间，在[已隐去]支持团队担任承包商高级流行病学家。 ”他于2019年6月提交申请，早于其在[已隐去]的职位。资格必须在提交时确立。8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), (12); Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请不能在未来申请人根据新的事实集变得符合资格后获得批准。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。该决定进一步援引Matter of Bardouille, 18 I&N Dec. 114 (BIA 1981)指出，USCIS不能“ 考虑在[提交后]才产生的事实 ”

3 参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91，了解这三项要件的详细阐述。

仅限在提交申请之后。" Id. at 176。因此，根据Dhanasar第二项要件，我们不会在上诉中考虑其职位。
申请人还提交了一封来自[已隐去]的推荐信。然而，申请人既未在初次提交时提供该信函，也未在审理主任通过补件通知（RFE）给予其机会后提供。4 参见 Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（规定如果"申请人已被通知所需证据并在驳回前获得合理机会为其记录提供该证据，我们将不会为任何目的考虑上诉时提交的证据"，且"我们将根据首席[已隐去]之前的程序记录来裁决上诉"）；另参见 Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533 (BIA 1988)。因此，我们不会在上诉中考虑该证据。

由于申请人未能推翻审理主任决定的理由，且未在上诉中表明其处于良好地位以推进其拟议的研究事业，他未能证明其满足Dhanasar框架的第二项要件。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar所述第三项要件对其资格进行进一步分析将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第二项要件，我们认定其未能证明其符合资格或作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

4 在审理主任的补件通知中，他特别指出"[为]展示您的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录，您可提交以下非穷尽列表中的一项或多项证据：……该领域专家的信函，描述您的过往成就并提供具体简历。"