JUL202021_07B5203 · 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：15255788 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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名关键化学家，寻求第二优先移民分类，作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人，并寻求对附加于该EB-2分类的工作邀请要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人已确立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，如果申请人证明：(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，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了申请，认定记录未能确立拟议事业的实质价值或国家重要性，也未能确立申请人处于有利地位以推进拟议事业。此外，审理主任认定证据未能确立豁免所需的工作邀请并因此豁免劳工证将符合国家利益。在上诉中，申请人主张审理主任未能考虑所有有利证据，且在否决申请时犯了错误。[1]

在这些程序中，申请人负有确立所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合 underlying EB-2 签证分类的资格（着重号为后加），即作为高等学位专业人士

1 在表格I-290B上，申请人勾选了将在提交上诉后三十天内提交书面论证意见和额外证据的方框。上诉于2020年9月3日提交。截至本决定发布之日，[已隐去]未收到书面论证意见或额外证据。因此，申请人在表格I-290B上的上诉陈述将作为上诉依据的唯一说明。尽管该说明称审理主任未能考虑所有有利证据，但申请人未指明审理主任未能考虑的具体证据。

或作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务由美国雇主寻求，因此需要单独证明以确立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) 属于持有高等学位的专业人士成员的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，其属于持有高等学位的专业人士成员或同等学历者，或由于其科学、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、文化或教育利益或福利，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请豁免——

(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)项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第101(a)(32)条规定，“‘专业’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高等学位指任何美国学术或专业学位或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域的渐进经验应被视为等同于硕士学位。如果专业通常要求博士学位，外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专业知识水平。

专业指该法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明作为特殊能力个人资格的具体证据要求。申请人必须提交

满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件。

此外，虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了裁决国家利益豁免申请框架。2 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）可酌情3批准国家利益豁免，如果申请人证明：(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，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。4

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成员资格。5 在申请人于2019年10月提交的表格I-140（外籍工人移民申请）上，她提供了以下信息：

第5部分——关于申请人的附加信息
第11项. 职业：合成专家

第6部分——关于拟议就业的基本信息
第1项. 职位名称：关键化学家（豁免）
第2项. SOC代码：19-10206
第3项. 非技术性职位描述：在[已隐去]环境中执行[已隐去]开发、故障排除以及……[已隐去]验证。

根据ETA 750 B部分，申请人工作至2019年8月，在[已隐去]大学担任博士后研究学者。在该职位上，她的“ 研究工作扩展到[已隐去]库合成、编码与解码、高通量[已隐去]筛选、固相合成与纯化。[已隐去]合成、自组装[已隐去]开发。 ”

2 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)。
3 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。
4 关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
5 申请人于2014年获得外国药物化学博士学位。
6 自申请提交以来，劳工部的职业信息网络已重新分类标准职业分类（SOC）代码19-1020。现对应SOC代码19-1029.04，职业类别为“ 生物学家 ”。见https://www.onetonline.org/link/summary/19-1029.04（最后访问日期2021年7月20日）。值得注意的是，申请人未选择SOC代码19-2031（对应“ 化学家 ”），该代码是其当前职位的名称，也是其学术研究领域。她也未选择SOC代码19-1021（“ 生物化学家和生物物理学家 ”），该职业类别涉及研究、开发和测试药物。更多信息请访问https://www.onetonline.org/link/summary/19-1021.00（最后访问日期2021年7月20日）。

在初次提交中，申请人提供了关于其过往工作的大量信息，其中包括针对中枢神经系统疾病和癌症的药物研究，但关于拟议事业的信息很少。初次提交还包括一封[已隐去]信函，证明有单位向申请人提供担任“ 关键化学家（豁免类） ”职位的工作机会，并告知她将有资格根据公司的酌情决定以及依据[已隐去]计划和资助协议被考虑获得拨款资助。除了Form I-140本身上的非技术性职位描述外，初次提交中关于申请人拟议未来工作的唯一说明包括她提出：(1)通过开发新型[已隐去]剂来改进现有[已隐去]方法，以及(2)继续其在药物开发研究中的工作，特别是在[已隐去]系统和高通量化合物筛选方面。尽管她提到她已计划开发新型[已隐去]方法的项目，但她未进一步说明这些项目中的任何一项将涉及什么内容。代表她提交的众多推荐信并未描述申请人将在其拟议事业中开展的未来工作，而是侧重于其过往工作和成就。

审理主任要求提供关于申请人拟议未来工作的证据，特别指出她未提供关于其拟议事业的充分信息，而非其过往工作。在补证通知（RFE）中，审理主任还解释称，Dhanasar的第一项要件考虑的是“ 作为拟议工作的特定事业 ”，而非整个领域。审理主任承认申请人的事业将属于药物开发领域，但确定该领域本身并不能确立关于特定拟议事业的细节。在其RFE答复中，申请人提供了其过往工作的大量例证，此外还概述了药物化学及其使她能够从事的工作。尽管她提供了补充证据和更新的个人陈述，但这些文件关于拟议未来事业的细节很少。

从RFE答复中的陈述来看，我们理解拟议事业涉及“ 研究[已隐去]药物 ”。申请人计划“ 成为一名研究科学家，以继续我在药物开发领域的研究 ”，并“ 将我以往的药物化学专业知识转化为实际的药物开发 ”。申请人还解释了其当前项目将向前推进的一些方式，但未解释这些项目是否属于其拟议事业的一部分。7一封新[已隐去]信函载有关于申请人作为关键化学家近期过往成就的信息，此外还有其当前工作，包括推进局部[已隐去]药物、[已隐去]药物以及一种用于治疗[已隐去]和癌症的新药产品的研究。8值得注意的是，该新[已隐去]信函未包含对申请人拟议事业的描述。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。如审理主任的决定中所解释的，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍国民拟从事的特定事业 ”。Id. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，“ 我们查看

7 例如，她指出其在杂质研究方面的研究成果将推进至3期临床研究，而一种已完成临床研究的药物将推进至新药申请。

8 审理主任正确地观察到，该信函包含了对该药物治疗[已隐去]应用的解释，但仅提及而未解释其治疗癌症的应用。

拟议事业的“更广泛影响”，并且“[一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。”Id.

由于其研究工作，申请人声称若干新药和/或新药物制剂将惠及制药和医疗保健行业以及美国人民，但我们不知道她预期其研究将产生哪些具体惠益。申请人不仅必须确定其事业，还必须确立她具体预期其影响将是什么。尽管推荐信作者就申请人的过往工作如何具有重大价值和国家级重要性提供了他们的意见，但没有一封信函提供关于申请人拟议事业影响的信息。该[已隐去]信函的作者称，申请人的工作将成为美国和全球专利的主题，申请人将是共同发明人，[已隐去]的工作改善了人们的生活，且申请人在研发团队中的存在不可或缺。由于这些主张仅涉及申请人为[已隐去]开展的研究工作，它们不能确立其拟议事业工作将产生的影响。申请人和该信函作者均描述了申请人开发“智能化学”方法的情况，但双方均未提供证据证实该方法的存在、是否有他人使用该方法，或该方法在申请人项目及具体在[已隐去]内开展的工作之外如何影响了药物开发领域。

总体而言，我们关于拟议事业的信息不足，无法确定其是否具有重大价值和国家级重要性。申请人必须用相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。在此，申请人未履行其举证责任。例如，我们不知道申请人在药物开发领域内打算专注于哪些具体研究领域、其计划项目是什么、其研究是否将涉及开发治疗癌症的疗法（如最初所述），或者申请人在履行其为[已隐去]开展的研究职责的同时将为其拟议事业投入多少时间。回顾Form I-140上的非技术性职位描述，我们也无法确定申请人的工作将如何纳入[已隐去]方法开发和故障排除以及在[已隐去]环境中的[已隐去]方法验证。在Dhanasar中，我们裁定申请人必须确定“外籍国民拟从事的特定事业”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。初次提交和RFE答复中关于拟议未来工作的陈述不够详细，因此，我们认定申请人尚未确定其特定的拟议事业。

在确定个人是否有资格获得国家利益豁免时，我们必须依据特定的拟议事业来确定(1)其是否同时具有重大价值和国家级重要性，以及(2)根据Dhanasar分析，该外籍国民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，我们无法认定她满足第一项或第二项要件，也无法认定她已确立国家利益豁免的资格。

III. 结论

基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。

命令：上诉被驳回。