JUL302024_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

案卷号：32384186 日期：2024年7月30日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名生物技术研究员，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该基于就业的第二优先（EB-2）分类相关的职位邀请要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，行使裁量权豁免所要求的职位邀请，从而豁免劳工证。见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于裁量性质）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定申请人符合基于就业的第二优先永久移民分类中具有特殊能力者的资格，但记录未反映其已证明豁免所要求的职位邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。现该事项依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本院审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本院对本案问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本院将撤回审理主任的决定，并将该事项发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

I. 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基础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者。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规将高级学位定义为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，加上至少五年该专业领域的渐进工作经验，应被视为

等同于硕士学位，从而允许被归类为EB-2永久移民。申请人可通过提供现任或前任雇主的信函来证明渐进工作经验，表明其在该专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进工作经验。8 C.F.R. § 204.5(g)(1) 的法规要求现任或前任雇主的信函包含撰写人的姓名、地址和职务，以及对所履行职责的具体描述。

或者，个人可作为具有特殊能力者证明其符合第二优先永久移民分类的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规将特殊能力定义为“ 显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平 ”。为证明特殊能力，申请人必须提交 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所列证据类型中的至少三种：

(A) 官方学术记录，表明该外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项；

(B) 现任或前任雇主信函形式的证据，表明该外籍人士在其被寻求的職業中拥有至少十年全职经验；

(C) 从事该专业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证据表明该外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬；

(E) 专业协会会员资格的证据；或

(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对该行业或领域成就和重大贡献的认可证据。

如果上述标准不直接适用，法规允许申请人提交可比证据以确立受益人的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

但满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。本院随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可为拥有显著高于该领域通常所遇的专业知识水平。

如果本院认定申请人拥有高级学位或具有特殊能力，从而已确立其符合EB-2分类移民的资格，本院将评估豁免职位邀请要求从而豁免劳工证的国家利益。尽管法规和相關法規均未定义“ 国家利益 ”一词，本院在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中设定了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS可作为裁量事项授予国家

利益豁免职位邀请、从而豁免劳工证，前提是申请人被归类为EB-2类别并证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性，(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业，以及 (3) 权衡之下，豁免职位邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该非公民拟从事的具体事业。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，本院考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将重点从拟从事的事业转向该非公民。为确定该非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本院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、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免职位邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。USCIS 可评估的因素包括：鉴于该非公民资格的性质或拟从事的事业，该非公民获得职位邀请或申请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，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公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。所考虑的每项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免职位邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。

II. 分析

A. EB-2 分类

首先，本院注意到审理主任的补证通知（RFE）认定申请人符合基于就业的第二优先移民分类的资格，因为申请人持有“ 工程学学士学位，并且是博士项目的候选人 ”。然而，在决定中，审理主任认定申请人“ 满足 Dhanasar 的特殊能力要求 ”，因为其提交了“ 学士学位、当前的博士研究任务以及先前就业的证据 ”。

如上所述，申请人可作为高级学位专业人士或具有特殊能力者证明其符合EB-2类别的资格。高级学位专业人士是指已获得高于学士学位的学位，或已获得学士学位并附有五年学士学位后该专业领域工作经验的人。申请人可作为具有特殊能力者符合EB-2永久移民分类的资格，

前提是其拥有“显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平”，并在满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 所载六项标准中的三项后，最终证据整体反映其值得被认可为拥有显著高于该领域通常所遇的专业知识水平。

审理主任关于申请人符合EB-2类别资格依据的结论，在其补件通知（RFE）与最终决定之间存在矛盾。因此，我们撤销审理主任的决定，并将本事项发回重审，以便审理主任能够证实申请人符合或不符合EB-2永久移民类别资格的依据。

在发回重审时，审理主任可以选择评估申请人是否已证明其在专业领域积累了至少五年的学士学位后工作经验。在评估过程中，审理主任可以注意到申请人于2021年获得工程学学士学位，距其于2023年3月2日提交申请不足五年，同时应牢记申请人必须在提交申请时即确立其寻求该利益的资格。参见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。

此外，如上所述，个人可以通过提交至少三种载于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)并上文所列的证据类型，来证明其作为特殊能力个人符合第二优先永久移民类别的资格。只有在证明申请人至少满足法规中所含三项标准后，机构才会进行最终实质审查，以裁定证据整体是否显示申请人被认可在其领域内具有显著高于通常所遇水平的专业知识程度。审理主任的决定结论称申请人“满足Dhanasar关于特殊能力的要求”。但我们在Dhanasar中的先例决定设定了三叉分析框架，用以评估申请人是否值得机构行使有利裁量权以豁免工作邀请要求，从而豁免劳工证。我们在Dhanasar中的先例决定并不包含任何“特殊能力要求”。此外，审理主任结论称申请人提交的“学士学位、当前博士研究任务以及先前就业证据”证明了其特殊能力。但尚不清楚申请人通过提交其“学士学位、当前博士研究任务以及先前就业证据”满足了哪些标准，以及该证据整体如何显示其具有显著高于该领域通常所遇水平的专业知识程度。

当审理主任在发回重审时审查申请人是否已证明其属于值得在基于就业的第二优先永久移民类别中获得分类的特殊能力个人时，其可以评估申请人的学士学位是否为官方学术记录，显示该外籍人士拥有来自学院、大学、学校或其他教育机构的与特殊能力领域相关的学位、文凭、证书或类似奖项。申请人已获得工程学学士学位，其“子计划”或专业方向为科学计算。审理主任可以考虑记录中的证据是否支持科学计算对生物技术的适用性，同时牢记科学计算通常描述利用先进计算能力来理解和解决复杂物理问题的科学，而生物技术则相反，涉及生物（而非物理）系统、活生物体及其组成部分，如申请人拟议事业中所描述的神经祖细胞以及大脑皮层畸形或皮层发育。换言之，审理主任可以选择

调查申请人的工程学学士学位（其“ 子计划 ”或专业方向为科学计算）是否与申请人所主张的特殊能力领域相关。

在上诉中，申请人提请注意记录中的其他证据，其主张这些证据证明了其特殊能力，即其在神经科学学会的会员资格以及“ 同行、政府实体或专业或商业组织对其成就和对行业或领域重大贡献的认可证据 ”。但记录中的证据不足以确立神经科学学会会员资格准入的最低要求，也不足以确立这些要求是否表明神经科学学会的会员资格保留给专业人士。因此，审理主任可以要求提供证据，以考量申请人作为“ 研究生 ”的个人神经科学学会会员资格如何支持其作为专业人士组织成员的资格，该组织通常可能不包括尚未获得专业地位而仍在追求其选定职业的学生。

审理主任还可以要求申请人提供证据，以支持申请人在上诉中关于“ 同行、政府实体或专业或商业组织对其成就和对行业或领域重大贡献的认可证据 ”如何证明其特殊能力的主张。申请人提交了四封推荐信，作者为美国高等教育机构的三位教授和生物实验室行业的一位资深科学家。审理主任可以选择考虑该证据是否支持申请人的“ 关于胶质细胞在突触形成中作用的工作 ”以及对“ 小胶质细胞修剪丘脑皮层突触与男性特异性神经发育障碍之间关系 ”的研究——该研究表明“ 非遗传原因，如空气污染和压力 ”在神经发育障碍中的作用——是其领域的成就或重大贡献。审理主任还可以考虑申请人的“ 基于巨噬细胞的肌肉再生研究 ”导致“ 心脏毒性损伤患者的结构和功能修复 ”，是否是对生物技术领域“ 表征神经祖细胞命运决定的转录组景观以及开发用于整合高通量技术信息的分析工具和实验方法 ”的成就或重大贡献。在上诉中，申请人主张其“ 第一作者论文，II'----------' 是其领域的成就和重大贡献，因为该论文已被引用74次。审理主任可以选择调查74次引用是否是对申请人所主张领域的成就或重大贡献。

因此，审理主任可以在发回重审时考虑并要求提供证据，以考虑申请人的证据支持8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中所含六项标准中的哪些标准，并且如果证据支持六项监管标准中的至少三项，则考虑在最终实质审查时证据整体是否显示申请人被认可在其领域内具有显著高于通常所遇水平的专业知识程度。

B. 符合国家利益的工作邀请豁免（从而豁免劳工证）的裁量性豁免资格。

如果审理主任在发回重审时认定申请人符合EB-2永久移民类别的分类资格，审理主任可以继续裁定是否有必要给予工作邀请要求（从而劳工证）的裁量性豁免

。法案第203(b)(2)(B)(i)条。

在Dhanasar中，我们得出结论，第一叉——实质价值和国家重要性——侧重于非公民拟议从事的具体事业。该事业的价值可以在商业、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景影响。在Dhanasar中我们还表示“ 我们寻求更广泛的影响 ”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。更广泛的影响不一定从地理等狭窄参照框架来评估；某一领域内显示出更广泛尺度的国家甚至国际影响的影响，可以上升到国家重要性的水平。此外，许多旨在推进STEM技术和研究的拟议事业，无论是在学术还是行业环境中，不仅在与美国科学和技术利益相关的方面具有实质价值，而且具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。参见一般性6 USCIS Policy Manual, F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。当审理主任评估申请人拟议事业的实质价值和国家重要性时，其可以选择考虑记录中的证据是否支持申请人事业的目标，即当其“ 研究细胞周期在神经祖细胞中的作用 ”时推进STEM研究，以及该工作是否从其成果发表中具有足够广泛的潜在影响，从而触发国家重要性事项。

并且，审理主任可以评估记录中的证据，以确定申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业。审理主任可以考虑包括但不限于个人在相关或类似努力中的教育、技能、知识和成功记录等因素。未来活动的模型或计划、实现拟议事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的利益也是关键考量因素。并非每一个进行过原创研究并发表过研究结果的个人都会被认定为处于有利地位以推进其拟议事业。审理主任可以选择审查申请人的先前研究项目，以确定它们是否与其在生物技术领域的拟议事业相关或类似，特别是细胞周期在神经祖细胞中的作用。他们还可以评估记录中包括的申请人在工程学学士教育中具有科学计算“ 子计划 ”或专业方向的证据，对于研究细胞周期在神经祖细胞中的作用是否具有适用性。并且审理主任可以审查申请人提交的四份独立咨询意见书，以评估它们是否以充分实质、相关和具有证明力的方式提供有意义的细节，以确立申请人在神经祖细胞细胞周期研究方面的专业知识，以及其在当前和其他相关领域的过往成功记录。此外，审理主任可以选择进一步审查证据是否支持申请人的工作被引用率相对于该领域其他人而言较高。审理主任还可以选择考虑记录中的证据是否反映申请人对其事业的未来有可认知的计划或模型。申请人表示其打算在攻读博士学位期间继续其工作。

I I 然而，攻读博士学位不会以永久或无限期的方式推进其事业，因为该攻读将以其入学注册而告终，并可能使其事业处于不确定状态。工作录用邀请不是批准的要求，缺乏工作录用邀请在分析申请人提交至记录中的证据时也不是负面因素。但当一项事业的推进本身取决于一个受限且有限的事件时，例如课程

教育课程走向入学注册，缺乏像特定博士后、教职或行业就业职位这样的永久无限期渠道来推进其拟议事业，可能是审理主任可以选择探究的事项，以确定申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业。

在发回重审时，审理主任可以评估申请人是否已证明，总体权衡之下，豁免工作录用邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。在发回重审时，审理主任在权衡豁免工作录用邀请要求并因此豁免劳工证要求的国家利益时，可以考虑劳工证的不切实际性、申请人的贡献对美国的好处、申请人的贡献对国家利益的紧迫性、创造就业的能力，以及对美国工人的任何不利影响。

III. 结论

基于上述理由，本事项将发回审理主任重审。审理主任可以要求提供其认为对根据上述分析作出决定 pertinent 的任何额外证据，并且我们对本案件在发回重审后的最终解决不发表意见。

命令：审理主任的决定被撤回。本事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。