JUN082021_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

案卷编号：11133018 日期：2021年6月8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（高等学位、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，寻求作为持有高等学位的专业人士的第二优先移民类别，以及针对附属于该EB-2类别的职位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)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格，但未能证明豁免所需职位邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。申请人就此事项向我们提出上诉，我们驳回了上诉。[1] 该事项现因重新开案动议而再次提交至我们面前。随动议，申请人提交了补充文件及一份主张其符合国家利益豁免资格的陈述。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经审查，我们将驳回该动议。

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，即作为高等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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免职位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或具有特殊能力的外国人。——

[1] 参见In Re: ID#7143418 (AAO 2020年2月25日)。

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即属于持有高等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，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 职位邀请的豁免——

(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)项中关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请的框架。[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）可作为裁量事项[3]批准国家利益豁免，若申请人证明：(1) 该外国人的拟议事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 该外国人处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。[4]

重新开案动议基于新事实的文件证据。重新开案动议的要求载于8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。我们可批准满足这些要求并证明符合所请求移民福利资格的动议。

二、分析

关于其依据Dhanasar第一项要件主张的资格，申请人称其拟议事业涉及“医疗保健、商业与技术交汇处的创新”。他主张其意图“以创业或内创业身份，为医疗保健与生命科学行业的利益相关者解决问题并创造价值”。申请人进一步解释称，其拟议事业包括帮助生命科学公司将其发明与创新商业化、协助来自世界各地的生命科学公司将创新技术引入美国市场、通过与科学家及生命科学创业者合作将其想法与发明商业化以实现技术转移、为医疗保健与生命科学行业的公司提供咨询，以及将科学发现商业化并促进医疗保健创新。

[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) (NYSDOT)。

[3] 另参见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

[4] 参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91，关于这三项要件的详细阐述。

尽管申请人证明了其拟议事业的实质性价值，但我们认定申请人未能证明其在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。具体而言，申请人未能表明其拟议事业将充分超越其雇主及其客户和利益相关者，以在与国家重要性相称的层面上更广泛地影响其领域或美国医疗保健行业。此外，申请人未能证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或为我们的国家提供了其他实质性积极经济影响。

基于下文所述理由，申请人的重新开案动议未能推翻我们此前的决定。

A. 司法程序陈述

8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iii)的规章要求动议须“ [附]有一份关于不利决定的有效性是否已经或正在成为任何司法程序标的的陈述，若是，则须说明法院、性质、日期以及程序的状态或结果 ”。然而，申请人未包含所要求的陈述。因此，申请人的动议不符合适用要求。参见8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

B. 重新开案动议

尽管有上述规定，申请人主张“ 许多创新可追溯至基础研究，而这些研究中的大部分是在政府支持下进行的，正如Dhanasar博士的研究一样 ”，并提交了一篇讨论实验室发现商业化的文章。此外，申请人主张“ 我的目标是展示像我这样在创新过程后期且更关键阶段工作的人所贡献的工作的重要性，业界恰如其分地将其称为‘ 死亡之谷’ ”，并提供了两篇关于生物医学研究人员与需要其发现的患者之间鸿沟的文章。此外，申请人声称“ 美国通过新技术推动增长和改善人类福祉的国家能力取决于将技术通过商业化管道传递的能力 ”，以及“ 学术界与产业界之间高效有效的技术交接以催化影响的这一国家需求已在许多近期研究中得到充分记录 ”，并提供了两篇关于创新放缓及全球研发支出的文章。

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“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人的证据涉及研究成果商业化与创新阶段的整体重要性，而非识别并确立其具体拟议事业的国家重要性。在Dhanasar中，我们进一步指出“ 我们寻求拟议事业的更广泛影响 ”，以及“ [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. 我们还指出，“ [一]项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

申请人还表明其目前在l ILaboratories任职，并称“ 我不受限于、也不被单一重点领域所束缚，因此我真正专注于捕捉新兴科学，并推动解决对患者和医疗体系有直接影响的未满足需求 ”，以及“ 这创造了支持众多商业化和/或产品开发的机会，这些机会将大大改变患者接受治疗的方式，正如我所做的那样。 ”此外，申请人声称“ 我从事了独立工作，[并且]我支持了一家领先制药公司开发用于治疗晚期转移性去势抵抗性前列腺癌的药物的工作 ”，并提交了一篇关于美国食品药品监督管理局批准l l用于治疗前列腺癌的疗法认定的文章。申请人过去的经验及其推进其拟议事业的能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将重点从拟议事业转移到外籍国民身上。 ”Id. at 890。此处的问题是他拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。尽管他声称“ 公司和个人[已经]通过各种渠道（Linkedin、电子邮件等）联系我，表示需要我支持他们的工作 ”，但申请人并未阐明其具体事业将如何在该领域产生更广泛的影响，而非仅限于其潜在雇主及其项目。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。

申请人在复议动议中提交的证据未能显示其具体拟议事业的国家重要性。因此，我们将驳回其重新开案动议。

III. 结论

申请人未能证明其在复议动议中提交的额外证据满足Dhanasar分析框架的第一项要件。因此，其未能确立其符合国家利益豁免资格，或经酌情裁量后本应获得国家利益豁免。

裁定：重新开案动议被驳回。