MAR202024_08B5203 · 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：30044466 日期：2024年3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（国家利益豁免）

申请人是一名信息物理系统顾问，寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力的人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明对所需工作要求的豁免、从而对劳工证的豁免将符合国家利益。随后，审理主任在复议动议中维持了该决定。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

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作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。此外，申请人必须表明对工作要求（“ 在国家利益下 ”）予以自由裁量豁免的合理性。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在符合以下条件时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质性价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

1 另见 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本质上属于自由裁量性质）。

二、分析

在初次提交时，申请人的附函称：

[申请人]寻求国家利益豁免……以便他能够扩展其在神经科学研究方面的合作，运用其在信息与通信技术和应用电子设计方面的丰富经验来构建信息物理系统，作为医生的新型工具，以识别和监测意识的实时恢复，从而减少长期认知障碍。

此外，申请人提供了一份陈述，其中反映：

我的目标是结合我的两条兴趣主线。我旨在构建信息物理系统，应用近期发现的生物标志物，对脑损伤以及更近期的COVID-19昏迷患者的意识进展进行实时识别和监测。拟议工具并非包含预定功能的单一设备。相反，它是由相互连接的系统组成的整体，作为一个整体运作，力求整合数据采集，利用云计算资源和新型5G移动网络进行实时数据分析。该网络提供了卓越的能力，可实现快速计算并最大限度减少处理延迟，加速实时采集和分析。该系统可存储和处理关键信息，以优化当前的生物标志物，并同时将这些生物标志物应用于全国数千名个体。通过这样做，例如在COVID-19大流行期间，人们可以在患者床边没有专科医生的情况下，从家中、救护车和小型医院评估患者持续的无反应状态。

为证明其完成拟议事业的能力，申请人提及了其教育背景、合作、研究贡献、会员资格和会议。基于申请人关于其拟议事业的陈述和记录中所含文件，审理主任在补件通知（RFE）中告知申请人其已满足第一项要件，即关于实质性价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。然而，审理主任部分认定申请人未满足第二和第三项要件，即关于其在推进拟议事业中的地位以及豁免工作要求是否有利于美国。Id. at 890。

在回应补件通知时，申请人提交了其拟议事业的商业计划书。此外，申请人提供了其培训和课程、号码可携带性方面的经验、演讲、咨询工作和就业、以及合同认证和奖项的证据。在根据第二项要件否决申请时，审理主任指出，包括支持信在内的证据并未显示申请人“ 在受资助项目中发挥了重要作用、被列于资助名单上、或是资助的主要奖项联系人 ”。此外，审理主任认定申请人没有“ 在确立或控制研究方向方面发挥决定性作用、作为主要获奖人反复获得资助、或作为唯一研究人员被列于资助名单上 ”。此外，审理主任得出结论，申请人拥有“ 成功记录或[他]处于有利地位以推进[其]拟议事业 ”，且“ 这些证据均未显示[他]在项目中发挥主导作用 ”。

在复议动议中，申请人援引了其先前的证据并提供了先前已提交的商业计划书。在维持否决时，审理主任表示：

……你提交了一份计划，描述你打算如何在美国开展你的创业业务。然而，你未提供充分证据支持你的商业计划，例如来自预期/潜在雇主、客户或顾客的往来函件。你未提交任何证据表明你已在美国注册公司。作为我们商业计划的一部分，你指出‘我们已确定由经认可的医学院和主要教学医院组成的学术医疗中心以及三级护理医院作为潜在客户’，但你未提交任何证据表明你已联系这些实体，或其中任何实体有兴趣与你潜在的医疗器械公司合作。证据未显示你的模式和计划及其对美国工作的支持。

在上诉中，申请人提供了新证据，并声称“本次上诉将用于添加新证据以克服‘否决理由’，并概述当前在实现拟议事业方面的进展”。由于申请人已被通知并获得合理机会提供此证据，本办公室不会在上诉阶段首次考虑该证据。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(11)（要求所有被要求的证据一次性一并提交）；Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（拒绝考虑上诉时提交的新证据，因为“申请人已被通知所需证据并获得合理机会在否决前为其记录提供该证据”）。此外，该证据涉及在申请初次提交之后发生的事件。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)。此外，申请人不得对已提交的申请作出实质性变更，以试图使有缺陷的申请符合USCIS要求。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Assoc. Comm'r 1998)。

尽管有上述规定，记录支持审理主任的认定，即申请人未能证明其根据Dhanasar第二项要件处于有利地位以推进其拟议事业。申请人拥有电信与网络管理理学硕士学位。USCIS认为，高级学位，特别是与拟议事业相关联且与推进关键和新兴技术或其他对美国竞争力或国家安全重要的STEM领域相关工作的科学、技术、工程和数学（STEM）领域博士学位，是第二项要件评估中与其他证据一并考虑的一个特别积极因素。见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。然而，学位本身并非认定某人处于有利地位以推进拟议事业的依据。Id。此外，在Dhanasar中，记录确立申请人持有多个研究生学位，包括“机械工程和应用物理学两个理学硕士学位，以及工程学博士学位”。Id. at 891。在确定申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业时，我们考虑多种因素，教育仅仅是可能有助于此类认定的众多因素之一。

申请人还提交了与其过往在电信领域就业有关的证据。申请人再次声称，其拟议事业是“扩大其在神经科学研究中的合作，运用其在信息与通信技术及应用电子学方面的丰富经验

设计来构建信息物理系统，作为医生识别和监测意识实时恢复的新型工具，从而减少长期认知障碍。”然而，记录并未反映申请人在通过构建信息物理系统以识别和监测意识实时恢复来开展神经科学研究合作方面有成功的记录。相反，申请人提供的信件就其过往作为访问研究员的参与以及“提供其在电子设计和机器学习算法方面的经验”作出了宽泛、笼统的陈述。在此，申请人未显示出成功的过往记录以推进其拟议事业。

此外，如审理主任所论述，申请人未证明其有能力为其事业获得资金。D-P-C-的信件仅表明申请人“目前担任这项工作的顾问，该工作目前由美国国家卫生研究院资助。”在Dhanasar案中，记录确立该申请人“发起”或“是若干已获资助的拨款提案的主要授奖联系人”，并且他“是许多拨款中唯一列名的研究人员。”Id. at 893, n.11。在此，记录未显示申请人是为研究项目获得资金的主要负责人。

最后，申请人未确立其与研究人员的合作和一致如何表明其在该领域具有进步的动力，或表明其在该行业中产生了实质性的积极讨论，而非依赖他人开展研究和进行工作。我们审查Dhanasar案中列出的因素，以确定例如个人在实现拟议事业目标方面的进展、在类似努力中的成功记录、或在相关方中引起的兴趣是否支持此种认定。Id. at 890。在此，申请人未充分证明其在推进其拟议事业方面的成功或进展记录，包括通过其附有佐证证据的商业计划。

因此，申请人未表明其根据Dhanasar第二项要件处于良好地位以推进其拟议事业。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第二项要件，我们认定其未证明有资格或另行在自由裁量上值得获得国家利益豁免。因此，根据Dhanasar所述第三项要件分析其资格将无实际意义。2 据此，基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为裁决的独立且替代依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。

2 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终裁决不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。