MAY142021_02B5203 · 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：10184145 日期：2021年5月14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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名医学科学家，寻求作为持有高等学位的专业人士类别的第二优先移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证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，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在本程序中，申请人负有证明其符合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（de novo review），我们将驳回上诉。

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 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，因此需要另行证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一递进框架：

(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……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成员，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国家经济、

文化或教育利益，或美国的福利，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) 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、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及有关规定均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 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）可作为裁量事项批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质性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) 总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质性价值与国家重要性——聚焦于该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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。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，总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，该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；即使假设存在其他合格美国工人，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国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。在每一案件中，所考虑的因素

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）。

综合考虑后，必须表明总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

II. 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。有待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，申请人未能证明豁免工作要求是有正当理由的。

审理主任认定，申请人拟从事的事业——在[已隐去]大学、[已隐去]大学或“诸如[已隐去]医学中心的研究机构”开展[已隐去]疾病研究并开发“应用O疗法或[已隐去]因子的治疗方法”——满足 Dhanasar 第一项要件，因为其既具有实质性价值又具有国家重要性。经审查记录，我们同意。3 然而，审理主任认定申请人既未满足 Dhanasar 第二项要件，也未满足第三项要件，而两者均为国家利益豁免资格所必需。

可用于证明申请人处于有利地位以推进拟议事业的证据示例包括但不限于以下各项：

- 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。

Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890.

记录表明，申请人在与拟议事业相关或类似的工作中具备教育、技能和知识。例如，记录包含一份由[已隐去]大学授予申请人的医学哲学博士学位证书副本。记录还包含证据，显示2005年至2018年间由申请人合著的32篇同行评审科学文章发表于《European Journal of Neuroscience》《Animal Cells and Systems》和《Journal of Neurology & Neurophysiology》等医学期刊。记录进一步包含关于其他同行评审文章引用申请人研究的信息，其水平表明存在成功记录。

记录包含来自[已隐去]医院研究员[已隐去]以及[已隐去]大学医学院博士后研究助理[已隐去]的意见函。

2 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 尽管为简洁起见我们可能未讨论记录中的每一份文件，但我们已审查了全部记录。

作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述作为参考意见使用。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，关于个人是否有资格获得所寻求的福利，最终裁定责任最终由我们承担；提交专家意见函并非资格认定的推定证据。Id.；另见 Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, 502 n.2 (BIA 2008)（“ [E]专家意见证言，虽然无疑是一种证据形式，但并不声称是关于‘ 事实 ’的证据，而仅在‘ 其将协助事实认定者理解证据或认定争议事实 ’时才可采纳。 ”）。
该函件在相关部分称，“ 在[申请人]的项目中，[已隐去]来自[已隐去]的[已隐去]，这是一种如此特殊的技术，可以显著减弱[已隐去]疾病的表型。该技术引领了治疗[已隐去]疾病的新[sic]范式。 ”[已隐去]函件在相关部分称，申请人“ 开发了一项有效[已隐去]并已获得专利的技术。如果该技术得到进一步开发，将应用于[已隐去]试剂盒的开发。 ”然而，两封函件均未详细说明申请人的[已隐去]技术或工艺如何推进了[已隐去]研究。此外，函件推测该技术可以减弱表型，并且该技术若得到进一步开发将应用于[已隐去]试剂盒的开发，这并不能证明申请人已经进行的研究影响了研究领域。总之，这些意见函未得到可确立关于申请人项目所述主张的证据的佐证。见 Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. at 795；Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 502 n.2。

转向申请人的未来活动模式或计划，如上所述，申请人提议在[已隐去]大学[已隐去]大学[已隐去]或诸如[已隐去]医疗中心之类的“ 研究机构 ”[已隐去]继续研发“ 应用[已隐去]或[已隐去]因子的治疗方法 ”，这是申请人自2006年以来所进行研究工作的延续。在上诉中，申请人主张“ 描述记录提供了详细信息，例如[我打算]何时申请、职位名称、潜在雇主名称[sic]以及[我]在美国的具体职业目标。 ”然而，在上诉中，申请人重新提交了最初支持申请的函件副本，该函件在相关部分陈述如下：

如果我获得美国[原文如此]永久居民身份，我将在[已隐去]大学[已隐去]或[已隐去]大学[已隐去]继续我的研究。如果不可能，我将申请到美国全国[sic]知名研究机构工作，例如[已隐去]或[已隐去]医疗中心等[。]。

尽管申请人已确立如果其申请获批即打算申请工作的意图，但记录并未证明其拟议事业中确定的任何实体已对申请人或其研究表示兴趣。

与此相关，记录未确立潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人（例如同行研究人员）是否有兴趣让申请人在美国进行其所描述的研究。如前所述，意见函对申请人的研究评价良好；然而，它们[已隐去]与申请人合著文章的合著者背景。具体而言，尽管[已隐去]函件认为“ [申请人的]热情和挑战

将对开发药物[已隐去]疾病做出重要贡献，”并且尽管[已隐去]函件认为“[申请人]将通过其在[已隐去]和[已隐去]研究领域的科学专长对美国做出重大贡献[sic]，”但函件并未主张作者作为潜在客户、用户、投资者或同行研究人员对 such a drug 感兴趣。4

在上诉中，申请人主张“[申请人]未收到[sic]美国雇主的任何工作邀请[sic]，而根据[该法第203(b)(2)条]这并非必需”（原文强调）。我们承认国家利益豁免不要求工作邀请；然而，关于申请人是否已收到潜在客户、用户、投资者、雇主或其他相关实体或个人兴趣的证据，是判断申请人是否处于有利地位以推进拟议事业的一个因素。与此相关，关于申请人在美国大学或研究机构获得研究职位的陈述，记录中不包含任何此类组织确认其打算代表该组织从事的具体研究项目的文件。没有充分证据证明在美国开展其拟议[已隐去]研究的手段或财务支持，申请人未能表明其未来活动计划使其处于有利地位以推进其拟议事业。

总之，在整体考虑记录后，申请人未能确立其处于有利地位以推进拟议事业，符合 Dhanasar 第二项要件的要求，因此没有资格获得国家利益豁免。我们保留关于记录是否满足 Dhanasar 第三项要件的意见。

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，我们认定申请人未能确立资格，或在裁量上不应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

4 我们注意到[已隐去]是[已隐去]大学的博士后研究助理，该大学是申请人拟议雇主之一。然而，[已隐去]并未表达该大学对申请人拟议事业感兴趣的意见，[已隐去]似乎也无权以博士后研究助理的身份这样做。