MAY202021_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

案号：12094251 日期：2021年5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）

申请人是一名生物化学家和分子生物学家，寻求作为持有高等学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加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。

在上诉中，申请人主张她有资格获得国家利益豁免。

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。经重新审查，我们将驳回上诉。

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个人。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工作要求符合国家利益。

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。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即持有高等学位或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利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(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)项关于外国人的科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律和相关法规均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请框架。1 Dhanasar指出，在申请人确立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2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(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——实质性价值和国家重要性——聚焦于该外国国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：鉴于该外国国民资格的性质或拟议事业，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；即使假设其他合格美国工人可用，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

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）。
2 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593（第九巡回法院2019年）（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体权衡，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

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资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在提交申请时，申请人持有[已隐去]大学[已隐去]研究系博士后研究员的职位，她在该处“ 从事一项关于[已隐去]疾病分子基础的研究项目。 ”申请人提交了一封日期为2019年6月6日的信函，描述其作为研究人员的背景。该信函还包括关于她打算继续其“ 关于[已隐去]功能的研究 ”以及“ 调查[已隐去]功能在[已隐去]和[已隐去]衰竭中的作用 ”的信息。

审理主任认定申请人已证明其拟议事业的实质性价值和国家重要性，我们同意。审理主任还认定申请人已证明其处于有利地位以推进拟议事业。4 然而，基于下述理由，我们撤回审理主任关于此问题的认定。

记录包括申请人的简历、学历证书、出版物、引用和推荐信等文件。申请人主张，其教育、研究经验、该领域其他人的推荐信、引用记录、作为同行评审人的服务以及研究经费表明她处于有利地位以推进其拟议事业。

关于申请人的教育，虽然其学位使她符合underlying EB-2签证分类的资格，但她未表明其学术成就本身足以证明她处于有利地位以推进其拟议事业。我们在确定申请人是否处于有利地位以推进拟议事业时考虑多种因素，教育仅是可能有助于此类认定的众多因素之一。

在提交申请时，申请人有“ 21篇同行评审期刊文章（其中11篇为第一作者） ”，这些文章“ 共被引用146次 ”。然而，从记录中的信息来看，似乎没有一篇论文突出或以其他方式将申请人的工作与其他被引文章区分开来。5 尽管我们将Dhanasar博士的“ 出版物及其他引用其工作的已发表材料 ”列为其提交的文件之一，但我们认定其符合第二项要件的有利地位

3 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 尽管审理主任认定申请人符合Dhanasar分析的第一和第二项要件，但在上诉中，申请人论述了这两项要件的各要素，并主张“ 对证明该认定得到证据充分支持之证据的审查。 ”
5 例如，申请人提供了其工作的若干“ 显著引用 ”，其中均未包括完整的“ 参考文献 ”部分。在一篇文章中，申请人的论文是作者引用的173篇文章之一。

该要件并非基于她的引用记录。相反，我们认定“ 申请人在其领域的教育背景、经验和专业知识，其在研究项目中角色的重要性，以及来自NASA和AFRL等政府实体的持续关注和资助，使其完全有能力继续推进其高超音速技术研究的拟议事业。 ”Id. at 893。

申请人还指出她被选为67份出版物的同行评审人。虽然她提供了已完成评审“ 任务 ”的证据以及来自其中一份期刊的几封感谢她“ 参与评审过程 ”的电子邮件，但她未提供任何文件以证明遴选要求。仅凭这些，申请人未能证明其已发表文章所获得的引用次数或她对出版文章的评审反映出相关方对其工作的关注程度足以满足Dhanasar第二要件。

申请人还提交了若干推荐信，这些推荐信通常包含有关其教育背景、研究和发表成果（包括引用情况）的信息。6 例如，[已隐去]大学[已隐去]系副教授[已隐去]写道，申请人“ 发现将[已隐去]与[已隐去]药物或[已隐去]治疗协同应用具有更大的效果[已隐去]，并且它‘ 诱导了[已隐去]细胞的增加，这[已隐去]预防[已隐去]’ ”一位[已隐去]大学[已隐去]系的研究科学家描述了申请人“ 对一种名为[已隐去]的新[已隐去]的研究，她发现该物质对几种不同的细胞系具有[已隐去]效果，并且还能抑制小鼠体内的[已隐去]。 ”她进一步指出，研究发现[已隐去]“ 对受试动物的体重和白细胞水平没有负面影响 ”，并且“ 副作用的减少加上治疗对多种[已隐去]细胞系的有效性表明[已隐去]是一种有效的[已隐去]剂。 ”申请人的导师[已隐去]，[已隐去]大学生理学系教授兼系主任及[已隐去]研究所联合主任，指出[已隐去]申请人：

“ 负责研究[已隐去]的分子基础及其在疾病中的作用，特别侧重于影响[已隐去]和[已隐去]的疾病。目前申请人正在研究[该]基因在调节[已隐去]功能中的作用以及这种调节对疾病的影响。[她]无疑是这项研究的理想人选，这就是为什么她是从众多候选人中被选中担任该职位的原因。 ”[已隐去]还指出申请人“ 为我们几项研究目标的完成做出了贡献。 ”[已隐去]解释说申请人“ 非常适合这个职位 ”，因为她“ 在[已隐去]功能方面产出优秀研究的记录有据可查。 ”虽然所有信件都赞扬申请人和她的研究经历，但它们没有提供具体例子表明申请人的发现影响了[已隐去]疗法，或她的研究已被充分实施、利用或以其他方式影响了她的领域，符合Dhanasar分析的要求。

6 虽然我们可能不会讨论提交的每一封信件，但我们已审查并考虑了每一封信。

申请人还声称她的“研究是由美国国立卫生研究院的[已隐去]资助基金资助的”，并以她导师的信件和她在[已隐去]大学其所在系研究务虚会上的海报展示作为证据。然而，无论是海报（列申请人和她的导师[已隐去]为展示人）还是信件，都没有指明资助的实际接受者或谁主要负责获得该资助。在Dhanasar案中，记录确立申请人“发起”或是“多项资助拨款提案的主要联系人”，并且他是“许多资助项目中唯一列出的研究人员”。Id. at 893, n.11。在此，记录未显示申请人（而非例如她的导师[已隐去]）主要负责为研究项目获得资助。

在Dhanasar案中，我们解释道：

“除了在相关领域的多个研究生学位外，申请人还具有开展研究 and 开发计算模型的经验，这些研究 and 模型支持美国国防部（‘DOD’）发展空中优势 and 保护美国军事力量能力的使命，并协助开发地球观测 and 行星际探索平台。申请人提交了详细的专家信件，描述了美国政府对其研究的兴趣 and 投资，记录中包括文件证明申请人在由美国国家航空航天局（‘NASA’） and DOD下属空军研究实验室（‘AFRL’）资助的项目中发挥了重要作用。因此，申请人研究在其领域的重要性得到了同行 and 政府对其研究兴趣的证据以及政府对申请人研究项目持续资助的佐证。申请人的教育背景、经验 and 在其领域的专业知识，其在研究项目中角色的重要性，以及来自NASA and AFRL等政府实体的持续关注 and 资助，使其完全有能力继续推进其高超音速技术研究的拟议事业。”

在此，记录表明申请人是一位非常有能力且受人尊敬的生化学家和分子生物学家，她已开展、展示和发表了被广泛引用的研究，但并未确立她完全有能力推进其拟议研究。虽然研究以某种方式为知识库增添信息，以便被接受发表、展示、获得资助或学术学分，但并非每一位开展原创研究的人都会被认定完全有能力推进拟议事业。相反，我们审查Dhanasar案中列出的因素，以确定例如个人在实现拟议研究目标方面的进展、在类似努力中的成功记录以及在相关方中产生的兴趣是否支持这样的认定。Id. at 890。在此，申请人未能充分证明其已发表和展示的工作已成为其领域进步的推动力、影响了疾病的诊断或治疗方案、在行业内产生了大量积极讨论，或以其他方式表明其构成了在推进与其研究相关疾病研究方面的成功或进展记录。由于记录不足以证明申请人完全有能力推进其拟议研究事业，她未能确立其满足Dhanasar框架的第二要件。

如上所述，第三要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求从而豁免劳工

证要求将有利于美国。在此，申请人声称由于劳工证不切实际、她在该领域的专业知识以及其研究的重要性，她有资格获得豁免。然而，由于申请人未能确立其完全有能力推进其拟议事业（如Dhanasar框架第二要件所要求），她没有资格获得国家利益豁免，进一步讨论第三要件下的权衡因素将没有实际意义。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第二要件，我们认定她未能确立其有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为独立的替代裁判依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。