OCT252022_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：22697955 日期：2022年10月25日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名医学研究员，寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即工作邀请要求）的国家利益豁免。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，认定虽然申请人符合持有高级学位的专业人士资格，但记录未能证明对该分类工作邀请要求的豁免符合国家利益。她现对该决定提出上诉。

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。

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，即作为高级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，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士之外国人或具有特殊能力之外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即属于持有高级学位或同等学历的专业人士之成员，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将预期实质性惠及美国的国家经济、文化或

教育利益或福利，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面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。……[总检察长]在总检察长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外籍人士在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规包含以下相关定义：

高级学位指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位，加上在专业领域至少五年的渐进经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外籍人士必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

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 中提出了审理国家利益豁免申请之框架。1 Dhanasar 指出，在确立 EB-2 资格后，USCIS 可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质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从事的事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。2

第一项要件，即实质价值和国家重要性，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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。

第二项要件将焦点从拟从事的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从事的事业，我们考虑以下因素，包括但不限于：

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 为确立豁免工作邀请要求符合国家利益，申请人必须超越证明其在某一特定领域的专长。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规将“特殊能力”定义为在某一特定事业领域中“显著高于通常所遇到的专长程度”。根据法律，具有特殊能力的个人通常须遵守工作邀请/劳工证要求；他们并不因其特殊能力而获得豁免。因此，无论特定申请人是寻求作为具有特殊能力的个人分类，还是作为持有高级学位的专业人士之成员分类，他们都必须超越证明其专长程度显著高于其专业领域中通常所遇到的程度，以确立国家利益豁免的资格。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 886 n.3。

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；未来活动的模型或计划；实现拟从事事业的任何进展；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，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估以下因素，例如：鉴于该外国国民的资格性质或拟从事的事业，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，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。3

二、分析

申请人是一名专注于肝移植领域的医学研究员。她于2010年在巴西的_____获得医学学士学位，此前曾在巴西一家医院担任外科医生和研究员。在提交申请时，她是 大学的研究实习生。她拟在美国继续从事肝移植领域的研究。

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格，经审查我们同意。因此，上诉中的唯一问题是豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求是否符合国家利益。

A. 实质价值和国家重要性

如上所述，在 Dhanasar 框架的第一项要件中，我们考虑申请人拟从事的具体事业及其潜在的预期影响。在审理主任的决定中，他聚焦于申请人在提交申请时于 大学所从事的特定研究项目，并似乎得出结论，由于她不再从事该项目且已更换雇主，其拟从事的事业不符合此项要件。4 然而，如上所述，Dhanasar 框架下第一项要件的分析是前瞻性的，聚焦于拟从事事业的价值，并不受申请人在提交申请时的工作所限制。与所有申请国家利益豁免者一样，我们在本分析中仅将申请人当前和未来的工作邀请视为说明她打算以何种身份工作。因此，我们将在审查中聚焦于申请人拟从事的关于肝移植的研究事业，其中包括在肝脏从供体取出后对其进行。

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 审理主任未提供分析即认定申请人在该研究项目上的工作具有实质价值和国家重要性，但随后指出她“ 不再从事该研究 ”。

申请人拟议事业的实质价值由证明其在推进医学科学和改善人类健康方面作用的文件所证实。记录中来自Mayo Clinic网站的信息表明，肝移植是许多类型慢性肝衰竭的重要治疗选择。此外，申请人提交了数篇发表在科学期刊上的文章，指出[已隐去]在移植前提供改进的肝脏评估和修复的潜力。该证据证明其拟议事业具有实质价值。

在根据Dhanasar评估拟议事业的国家重要性时，我们寻找其将在特定领域产生更广泛影响的证据。在此，记录包括一篇2018年发表在《Organogenesis》期刊上的文章，指出由于缺乏合适[已隐去]的肝脏，美国肝移植的可获得性仍然有限，而[已隐去]为[已隐去]供体器官提供了机会。基于该证据，申请人已证明其拟议事业具有国家重要性。

由于申请人已表明其拟议事业满足Dhanasar分析第一项要件的两个要素，我们接下来考虑她是否处于有利地位以推进其事业。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

在确定申请人是否处于有利地位以推进其事业时，我们考察以下因素：个人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；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。在上诉中，申请人主张审理主任在其决定中未评估这些因素中的任何一个，并且审理主任在认定她提交关于其新雇主的证据时对申请作出了不被允许的重大变更方面存在错误。

关于后一问题，在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一封来自[已隐去]大学的信函，向其提供Medical Scientist II职位，以及显示她已接受该职位并开始在那里工作的证据。该信函表明该职位位于该校外科系，更具体地说是移植外科部，并列出了她在该职位中将承担的研究职责。由于该证据表明申请人打算继续追求其拟议事业，我们不同意审理主任关于她接受新雇主职位构成对申请的重大变更的认定，并撤回其决定中的该部分。5

转向评估申请人推进其事业的定位时所权衡的因素，审理主任得出结论认为，申请人研究的证据未显示她拥有成功记录。他特别指出，在提交申请时，申请人共同撰写了一份会议报告，但未提交其他在其领域引起关注的已发表论文的证据。审理主任还指出记录中由医生撰写的推荐信，

5 我们进一步注意到，根据对Google Scholar数据库的检索，申请人在提交申请后继续在肝移植领域发表研究。

其中一位是申请人的前同事，但得出结论认为这些信件也未显示她拥有作为研究人员的成功记录。

在上诉中，申请人首先提及为回应RFE而提交的信件。其中一封由她在[已隐去]大学的前同事[已隐去]撰写。[已隐去]写道，申请人在其祖国巴西的专业会议上展示了关于[已隐去]的科学海报，这些海报为行业专业人士所依赖，但未提供任何具体信息或提及支持性证据。尽管另一位在巴西与她共事的前同事的信件提供了更多细节，但其结论是申请人帮助开发的[已隐去]技术“ 当然可以在世界范围内用于类似诊断 ”。两封信均未显示她此前在巴西的工作——由记录外科病例研究和营养领域海报展示的证书所证明——构成与其肝移植研究拟议事业相关的成功记录。
另一封信由[已隐去]大学的[已隐去]提交，既在初始提交时也在回应审理主任RFE时提交。她提到申请人在2020年美国移植大会上展示的海报在[已隐去]方面取得的“ 巨大进展 ”，但未说明该进展的性质或提供任何衡量其成功的标准。同样，她的第二封信详细描述了申请人进行的与肝移植相关的研究，该研究已提交期刊审稿但尚未发表。虽然我们在上文承认此类研究符合国家利益，但该证据并未证明申请人的工作已被该领域视为成功或在其他研究人员中引起了兴趣。

第三组信件由[已隐去]撰写，他是一位麻醉科医生，通过审阅申请人的简历和报告而了解到她的工作。在其初始信中，他认为申请人在2020年美国移植大会上的报告“ 证明了我们国家对她工作的巨大兴趣 ”，并且她“ 持续的研究具有提升医学领域资源利用率的重大可能性 ”。然而，我们无需接受这些主要是结论性的主张。1756, Inc. v. The Attorney General of the United States, 745 F. Supp. 9, 15 (D.C. Dist. 1990)。[已隐去]未为其信件中的这些及其他类似陈述提供任何依据，因此它们在证明申请人处于有利地位以推进其事业方面分量很小。

申请人还提及我们于2010年12月20日在另一事项中发布的非先例决定，以支持其主张，即她在提交日期之后的持续发表强化了现有趋势，从而显示其成功记录。如该决定所述，非先例决定将现行法律和政策适用于个案的具体事实，并可能因程序记录中的证据、所考虑的问题以及适用的法律和政策而有所区别。我们注意到，该决定考虑的是对研究人员在提交日期之前已发表作品的额外引用，而非提交日期之后发表的作品。此外，申请人未证明她在提交申请前展示的三份海报——其中仅一份与其拟议事业直接相关——确立了此后被进一步发展以显示成功记录的趋势。如记录中所包含的O*Net Online关于医学科学家的报告所示，医学科学家职责的一个重要部分是撰写和发表在科学期刊上的文章并在会议上做报告，因此履行该职责并非成功的指标。

总之，我们同意申请人的主张，即她的工作变更与其拟议事业相关，因此不构成对申请的不被允许的重大变更。然而，尽管她拥有足够的教育和经验来履行其作为医学科学家的职责，但她未证明其在其领域拥有成功记录，或已为实现其拟议事业取得重大进展。此外，她未证明其与拟议事业相关的工作已通过其已发表作品的引用或其研究的实施而引起其领域其他研究人员的兴趣。基于这些原因，我们得出结论认为她未证明其处于有利地位以推进其事业。

C. 综合权衡授予豁免是否符合国家利益

如上所述，Dhanasar框架的第三项要件要求申请人证明，综合权衡，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。Dhanasar决定列出了在该要件下可能权衡的若干因素，其中三项由审理主任在其决定中考虑，现由申请人在上诉中主张。尽管我们已认定申请人未证明其处于有利地位以推进其事业，因此不值得国家利益豁免，我们将简要讨论每一项主张。

申请人首先主张，由于她“经验与教育背景的罕见组合”，为她取得劳工证将不切实际。为支持该主张，她仅提及第二封推荐信，在该信中，尽管他承认自己“并非移民法专家”，却就劳工证程序作出若干缺乏支持的断言。例如，他写道，“仅获得医学学位所提供的训练远不足以开展[申请人]所从事的那种高水平研究。”然而，申请人提交的美国劳工部《职业展望手册》中关于医学科学家的章节表明，医学科学家“通常拥有博士学位”，而一些人“以医学学位代替博士学位，或在博士学位之外另获医学学位”。申请人未能证明其相当于美国学士学位的教育背景及其经验包含在劳工证中难以表述的罕见知识或技能。

此外，申请人主张，由于可用于移植的肝脏短缺，她对[已隐去]所作贡献的国家利益足够紧迫，因而值得放弃劳工证程序。尽管记录中包含若干科学期刊文章，指出这一短缺并暗示某种程度的紧迫性，但并未证明申请人对解决该问题的研究所作贡献达到了足以超越劳工证程序所固有的保护国内劳动力供给的国家利益的程度。

最后，申请人主张，她的专业技能如此特殊，以至于即使假定存在其他合格的美国工人，国家仍将从她的贡献中受益。由于我们已在第二项要件下审议了她的教育、经验和技能，并认定这些条件不足以使她推进其拟议事业，我们在此同样认定，这些条件不足以表明放弃职位邀请要求将有利于美国。

基于上述全部理由，我们认定申请人不符合Dhanasar框架的第三项要件。

III. 结论

申请人已证明她符合拥有高级学位的专业人士类别，且其拟议事业具有实质价值和国家重要性。然而，由于她未能表明自己处于有利地位以推进该事业，也未能表明其事业的国家利益超过劳工证程序所固有的国家利益，因此她不值得豁免该类别的工作邀请要求。

裁定：上诉被驳回。