SEP132024_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：33943971 日期：2024年9月13日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名科学家，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士资格，但记录未能证明豁免工作要求符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将撤销审理主任的决定，并将本事项发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。高级学位是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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得以“国家利益”为由行使自由裁量权豁免工作要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“国家利益”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar案指出，美国公民

及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定，申请人基于获得生物技术和生物信息学理学硕士学位，符合EB-2高级学位专业人士分类资格。上诉的争点在于申请人是否已证明豁免工作要求符合国家利益。审理主任认定申请人未能确立Matter of Dhanasar所载分析框架三项要件中的任何一项。在上诉中，申请人主张其已确立国家利益豁免资格，且审理主任的决定不明确，未得到记录或Matter of Dhanasar的充分支持。经重新审查，本办公室基于下述理由认定，该决定未依据Matter of Dhanasar所载框架对记录进行充分分析，因此将本事项发回重审是适当的。

A. 实质价值和国家重要性

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。事业的 merit 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，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人的拟议事业是利用基因工程工具增强心脏祖细胞（一种心脏干细胞，也称为CSC）的再生能力，以改善心血管疾病的治疗。具体而言，申请人称其研究将侧重于使用CSC“通过脂质纳米颗粒递送转录因子编码mRNA来增强其分泌组”。申请人称其计划通过在位于德克萨斯州[已隐去]的一家私营公司担任科学家来从事其拟议事业，并打算在同行评审出版物中以及通过会议报告来发表和传播其生物技术研究。

审理主任认定申请人既未证明拟议事业的实质价值，也未证明其国家重要性。但在认定申请人未确立事业实质价值时，审理主任似乎将国家重要性与

[1] 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属于自由裁量性质）。

实质价值相混淆。例如，审理主任认定，“ [申请人]作为研究人员将产生的影响不具有实质价值，因为只有一家公司将从[申]请人的事业中受益 ”，并且申请人未能确立事业的实质价值，因为申请人未充分证明“ 单个研究人员对行业的影响 ”。

然而，拟议事业的潜在前瞻性影响是关于事业是否具有国家重要性的考量因素，而非关于其是否具有实质价值的考量因素。事业的 merit 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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。此外，与研究、纯科学和促进人类知识相关的事业可具有实质价值。同上。在发回重审时，审理主任应依据Matter of Dhanasar所载框架，考虑利用基因工程工具增强心脏干细胞再生能力以改善心血管疾病治疗的研究是否具有实质价值。

关于拟议事业的国家重要性，审理主任称“ 仅仅被美国一家私营公司雇用 ”达不到国家重要性的水平，且私营公司“ 不必向其他公司或公众分享发现和研究 ”。审理主任认定，“ 在公司受雇期间进行的任何研究可能留在公司内部而不被传播，因此，你可能遇到的发现和成果可能留在企业内部而不被分享。 ”审理主任还称，申请人提交了“ 大量关于专业研究短缺的文章 ”，且“ 这些文章和报告证明了专业研究人员的短缺 ”，但这不足以证明事业的国家重要性，因为劳工证程序的目的是解决某一领域合格工人短缺的问题。

首先，正如申请人在上诉中所指出的，申请人并未提交关于其领域研究人员短缺的证据，也未依赖此种短缺的认定来证明事业的国家重要性。因此，审理主任在此处的认定似乎并非基于本办公室面前的记录。其次，审理主任的决定可被解读为认定通过私营公司就业从事的事业绝对不可能具有国家重要性。本办公室认定这一解读过于限制性，且不为Matter of Dhanasar的表述所支持。在Matter of Dhanasar中，本办公室指出“ 某些改进的制造工艺或医学进步 ”可达到国家重要性的水平。同上。尽管本办公室在Matter of Dhanasar中未具体讨论私营部门就业，但此类进步和改进可能与私营部门创新相关。本办公室同意私营公司可能没有义务分享研究发现或其他进展，但申请人称其打算继续发表和传播其研究。虽然审理主任可能认定申请人的陈述本身不足以可信地证明申请人将继续发表、报告和传播研究，但审理主任关于私营公司就业因研究发现“ 可能留在 ”公司内部而不能具有国家重要性的笼统论断过于限制性。

在发回重审时，审理主任应审查记录中的具体证据，以确定拟议事业的潜在前瞻性影响，例如记录是否证明该事业即使通过私营部门就业从事，仍将涉及研究的报告

和传播从而具有国家重要性，或者该事业是否具有重大潜力在某一特定领域产生具有国家甚至全球影响的医学进步，或以其他方式证明与国家重要性相称的潜在前瞻性影响。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

第二项要件将关注点从拟议事业转向个人。为判定其是否处于能够推进拟议事业的有利地位，我们考虑的因素包括但不限于：其教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中取得成功的记录；未来活动的模式或计划；为实现拟议事业所取得的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

在此，审理主任未讨论上述任何具体列举的因素，也未就记录中与这些因素相关的证据进行明确分析。相反，审理主任认定申请人未能证明此项要件，理由是她未能证明“ 其工作对超出其特定雇主范围的整体领域的影响 ”，且拟议事业“ 不够具体，无法确定其更广泛的影响 ”。这些表述似乎再次将相关问题与拟议事业是否具有国家重要性混为一谈。

审理主任还称，申请人未能证明此项要件，因为申请人“ 打算谋求科学家职位 ”，而国家利益豁免并非旨在使申请人得以“ 在美国进行求职 ”。正如申请人在上诉中所指出的，该表述与记录及决定本身相矛盾：记录和决定表明申请人已收到并打算接受一份具体的工作邀约。该决定在分析第二项要件时还包含若干令人困惑的表述，例如称“ 关于申请人拟议的未来事业，我们掌握的信息不足以认定其并非处于有利地位——基于其事业及过往成就。 ”该表述未明确指出任何证据上的欠缺，也未在Matter of Dhanasar的框架内对申请进行有意义的分析。

在发回重审时，审理主任应基于Matter of Dhanasar中所列举的因素以及任何其他相关因素，考虑申请人是否处于能够推进该事业的有利地位。例如，由于申请人此前的发表和引用记录大多与其针对治疗HIV的干细胞疗法研究相关，审理主任可考虑申请人是否已充分证明其在“ 相关或类似工作 ”中取得成功的记录，或申请人的既往研究经历是否与申请人当前拟议的事业关联不足。此外，关于申请人的“ 未来活动模式或计划 ”，审理主任可考虑记录中是否有充分证据涉及申请人拟受雇的公司、其商业模式与运营、其为申请人推进拟议事业提供资金的可得性，以及会影响申请人通过该拟议就业推进拟议事业之可行性的其他因素。2

2 尽管并非必需，USCIS认为工作邀约或与潜在雇主的沟通对于证明申请人拟开展该事业的情形或能力以及该计划的可行性具有相关性。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。

C. 权衡之下豁免是否有利

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀约要求并因而豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此项分析时，我们可评估如下因素：鉴于个人资格的性质或拟议事业，其获得工作邀约或取得劳工证是否不切实际；即使假定存在其他合格的美国工人，美国是否仍将从其贡献中受益；以及对其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起来证明，权衡之下，豁免工作邀约要求并因而豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890-91。

在认定申请人未能证明Dhanasar框架第三项要件时，尽管审理主任在上文列举了相关因素，但审理主任并未就记录中与这些因素相关的证据进行具体讨论和分析。相反，审理主任仅讨论了第一和第二项要件，称“ 此处的问题在于，申请人拟开展的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有实质价值和国家重要性，以及申请人是否处于推进拟议事业的有利地位这一第二项要件。 ”虽然我们同意申请人是否已证明符合第一和第二项要件资格的问题具有相关性，但审理主任完全未讨论第三项要件所列举的因素。

审理人员必须充分说明拒绝签证申请的理由，以使申请人有公平机会对该决定提出异议，并使我们有机会进行有意义的 appellate review。参见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)；另参见 Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定决定必须充分说明拒绝动议的理由，以使答辩人有有意义的机会在上诉中质疑该裁定）。因此，基于该缺陷，我们将撤销审理主任的决定。在发回重审时，审理主任应审查全部记录，考虑申请人是否已充分明确其拟议事业，以及其是否已证明符合Dhanasar框架全部三项要件的资格。

III. 结论

据此，本案将发回审理主任重审，以判定申请人是否已证明符合国家利益豁免的资格，并作出新的决定。审理主任可要求提交其认为与新裁定相关的任何补充证据。因此，对于本案发回重审后的最终处理结果，我们不发表意见。

命令：审理主任的决定被撤销。本案发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。