APR112024_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：30663122 日期：2024年4月11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（国家利益豁免）

申请人是一名统计学研究员，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民类别所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。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，须以优势证据标准证明其资格。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，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证类别的资格，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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2类别的资格，则必须进而证明其值得对工作邀请要求给予“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关部门规章均未界定“ 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，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：

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

二、分析

A. EB-2类别

为符合国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合该法第203(b)(2)(A)条下的EB-2类别资格，即作为高级学位专业人士或具有特殊能力的个人。在否决申请时，审理主任并未裁定申请人是否符合作为高级学位专业人士或具有特殊能力的个人的EB-2类别资格。然而，在补件通知（RFE）中，审理主任确实认定申请人符合高级学位专业人士的资格，依据是其持有来自 的统计学硕士学位。如下文所述，申请人未在上诉中提出充分理由或证据以推翻审理主任关于其作为自由裁量事项不符合国家利益豁免资格的认定。因此，本办公室无需将此事发回重审以要求审理主任澄清RFE中关于申请人符合作为高级学位专业人士的EB-2类别资格的认定依据。同上。由于所认定的否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留其EB-2资格问题。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

B. 国家利益豁免

申请人称其拟议事业是“ 开发预测模型以进行预测分析，开发概率模型和广义线性模型 ”。申请人表示其正在从 获得博士学位，教授统计学，并进行研究、编辑和完成其学位论文。申请人表示其计划“ 开发预测模型和方差分析，用以保护数据免受网络攻击，从专有网络的犯罪数据泄露到敌对外国政府发起的重大分布式拒绝服务攻击 ”。申请人还主张其在统计和数据科学模型方面的研究可用于“ 金融、生命科学、遗传学、医学科学、气象科学、银行、市场营销、人类学及其他学科 ”。此外，其表示拟议事业将具有国家重要性，因为它将帮助研究人员更好地理解“ 农药和其他污染物在环境中的影响，并为政策制定者提供信息

[1] 参见 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）。

关于允许继续使用有害化学品的后果”，影响农业和粮食安全。

为支持这些主张，申请人提交了多封支持信，包括一封来自 统计科学系教授的信，其中称申请人的工作“ 对研究预测变量与预测变量之间关系大有裨益，这对包括国家安全和网络安全在内的领域具有重大意义 ”。同样，申请人提供了一封来自 数学科学教授的支持信，认为申请人因其工作被引用而成为同行中值得信赖的资源，称其工作“ 在生态学和生物多样性研究方面具有特定效用，例如计算特定鸟类物种的迁徙模式和海洋生物的活动模式 ”，支撑着“ 大量科学事业 ”。

审理主任随后发出补件通知（RFE），指出申请人已证明其拟议在美国作为统计学研究员的工作具有实质价值。然而，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业将具有国家重要性。审理主任指出，证据未能证明其工作将更广泛地影响其领域并具有国家甚至全球影响，具有雇用美国工人的重大潜力，或为该国带来重大积极经济影响。因此，审理主任要求申请人提供文件证据以支持其关于国家重要性的主张，包括证明其拟议事业将在某一领域具有全球或国家影响、具有雇用美国工人的重大潜力、具有重大经济影响，或广泛增进社会福利或文化或艺术丰富的证据。

作为回应，申请人主张其拟议事业“ 比Dhanasar的更具影响力 ”，声称其“ 为其提供了确保持续资助的有效方法 ”。其还强调打算全职专注于该事业。申请人进一步表示，其概率建模将使决策者能够计算“ 特定区域内农药暴露的分布，并识别特别脆弱的地区并模拟农业实践的影响 ”。此外，申请人指出美国政府对预测建模的“ 大量使用和投资 ”，包括国防部（DOD）、海军研究生院（NPS）、环境保护局（EPA）和能源部（DOE）。申请人提交了一篇文章，反映其拟议事业如何对解决全国各地的重大问题不可或缺，包括减少犯罪、退伍军人无家可归、联邦医疗保险节省等。此外，申请人主张其拟议事业得到“ 大量资助 ”的支持，指出能源部近期一项倡议为机器学习和人工智能（AI）的高级研究提供高达3000万美元的资助。

申请人还提供了额外的支持信，包括一封来自 流行病学教授的信，讨论其开发更好的概率模型和广义线性模型将如何促进更好的AI和ML系统的产生，以及流行病学、金融、商业和其他几个领域的进步。同样，申请人提交了一封来自 教授的支持信，认为申请人的拟议事业将通过“ 对开发新的定量策略做出重大贡献……[并]优化健壮、强韧的植物生长 ”来改善“ 耕作方法 ”，并提高农民的能力

预测作物产量。最后，申请人提供了一封来自美国卫生与公众服务部[已隐去]的一位资深数理统计学家的支持信，信中表明申请人拟议的事业涉及的技术“必须被优先考虑，以促进美国的技术领导地位”。他进一步表示，申请人基于统计推断的机器学习算法“正在增强医生区分……病毒并更快速、更精确地诊断医疗状况的能力”。

在驳回申请时，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。审理主任指出了Dhanasar案中所反映的拟议事业的具体性质，与申请人所提供的事业进行对比，并表示某一领域的职业短缺与证明国家重要性无关。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地将重点放在职业短缺上，并指出这并未被主张为其拟议事业具有国家重要性的依据。申请人再次援引政府来源，包括来自DOD、美国海军、EPA、DOE和疾病控制与预防中心的来源，强调统计和数据科学模型在以下方面潜在的国家影响：可能减少美国空军飞机停机时间、产生高达1.5亿美元的联邦医疗保险节省、部署DOD医疗资源、预测疫情未来发生地点，以及EPA对水质的监测。申请人再次主张，其拟议事业比Dhanasar案中所阐述的更具影响力，“为他提供了一种确保持续资助的有效方法”，并且他“已牢固确立其打算全职专注于其拟议事业”。

尽管审理主任错误地将重点放在所主张的职业短缺上，且未充分讨论申请人提交的支持信，但除本上诉程序外，尚不清楚何种救济措施是适当的。申请人已获得在上诉中就国家重要性问题补充记录的机会，因此将本事项发回重审仅为了再给申请人一次以新证据补充记录的机会，不会有任何有益目的。因此，我们将重新审查申请人是否已证明其拟议事业的国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，我们进一步指出，我们“寻找拟议事业的更广泛影响”，并且“一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响”。Id. 我们还指出，“一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。

作为初步事项，申请人提交了相互矛盾的陈述，使其拟议事业的潜在预期影响存在不确定性。例如，申请人在支持申请时表示，在申请获批的情况下，他打算继续在其大学授课

并研究、编辑和完成其博士论文，进一步指出他很可能在2024年5月获得博士学位，即申请提交日期一年多之后。与此同时，在明显冲突的情况下，申请人在对补件通知的回复中以及在上诉中反复强调，他将全职从事其拟议事业，并且这将为他提供“一种连续资助的方法”。然而，没有迹象表明申请人将全职从事其拟议事业，也没有迹象表明他因其关于作为助理教授和博士候选人的工作的陈述而获得了任何资助。此外，申请人将重点放在美国政府对其研究的潜在资助上似乎是不恰当的，包括他提到能源部最近一项倡议，为机器学习和人工智能的先进研究提供高达3000万美元的资助，因为他似乎未在该领域或任何领域获得任何资助。因此，申请人在上诉中关于其全职从事该事业以及“连续资助”以证明国家重要性的主张不具说服力。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的不一致和模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。受影响方负有举证责任，在提交福利请求时及持续至最终裁决期间证明所请求福利的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)（规定“国会不打算让一项因受益人当时不符合资格而被适当驳回的申请，在受益人根据新的事实情况可能变得符合资格的未来日期获得批准。”）。

此外，申请人主张在广泛潜在领域中具有潜在预期影响，使人质疑他是否会在其中任何领域产生国家影响。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性，而是外国人拟从事的具体事业。例如，申请人主张并提交了反映其拟议工作将对农业和粮食安全、国家和网络安全、生态和生物多样性（包括鸟类和海洋生物的移动）、国防部飞机停机时间、机器学习和人工智能、犯罪减少、联邦医疗保险成本、流行病学、医疗诊断、环保局水质监测以及若干其他领域和行业产生潜在预期国家影响的支持信。然而，所提供的支持信各自主张在不同领域的预期影响，几乎未提供客观支持来证明申请人的具体拟议事业可能在任何领域或行业产生潜在预期国家影响。

例如，申请人就网络安全表示，2022年7月至9月期间约有1500万条数据记录遭到泄露，机器学习技术行业估值约为100亿美元，但几乎没有支持性证据证实他在统计和数据科学模型方面的研究可能对这些大型领域和行业产生国家影响，更不用说他还主张的众多其他领域。尽管申请人提交了证据表明其出版物被该领域其他人引用，但几乎没有证据支持他将从事与他和其支持信中人士讨论的若干领域和行业中的任何一项相关的国家级工作。总之，申请人几乎未提供支持性证据来证实其拟议在美国进行的统计和数据科学模型工作将在国家层面产生潜在预期影响。

举例来说，申请人将其拟议事业与Dhanasar案进行比较，并主张其拟议事业将“更具影响力”，从而证明其拟议事业的国家重要性。然而，在Dhanasar案中，申请人从事航空航天推进领域的研究与开发，更具体地说是涉及5马赫以上速度的高超音速推进系统，并且他开发了一种精确计算高超音速气流的新方法。Dhanasar案中的申请人进一步提交了证据，反映他将继续研究设计和开发纳米卫星、火箭推进弹道导弹和单级入轨飞行器的推进系统，并提交了大量支持性证据来支持其持续研究将如何帮助美国保持在高超音速飞行方面相对于其他国家的优势，包括反映其获得国防部研究资助的支持文件。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 891-2。

相比之下，申请人未提供这一程度的关注或文件材料来支持其拟议事业的国家影响，其主张其拟议研究可能影响看似无限多的领域和行业，且其几乎未提供任何客观支持来证明对任何领域或行业的预期国家影响，包括几乎没有证据支持任何与其工作直接相关的具体政府举措。例如，其中一封提交的支持信主张，申请人在统计和数据科学模型方面的工作将带来高达1.5亿美元的联邦医疗保险（Medicare）节省，但该专家对这一影响深远的结论几乎未提供客观支持。我们可自行裁量，将大学、专业组织或其他来源提交的证据中的咨询意见陈述用作专家证言。然而，当某一意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，我们无需接受该证据，或可对其给予较低权重。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791 (Comm'r 1988)。

申请人未提供充分的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响将达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。如审理主任所指出的，记录未显示申请人的拟议事业将对国家层面产生潜在的预期影响。因此，申请人未证明其拟议事业将具有与国家重要性相称的广泛影响。

由于记录中的文件材料未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，故申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。鉴于该问题具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人对Dhanasar所述第二项和第三项要件的论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976); see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 516。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明其符合国家利益豁免的资格，亦未证明其作为裁量事项值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

7