AUG232021_06B5203 · 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：16514035 日期：2021年8月23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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名城市规划与环境政策研究人员，寻求作为持有高级学位的专业人士的第二优先移民分类，并寻求对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。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）可行使自由裁量权，在申请人证明以下事项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价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

内布拉斯加服务中心审理主任认定，申请人符合高级学位专业人士的分类资格，且其拟从事的事业具有实质价值。然而，审理主任认定，证据未能证明申请人处于有利地位以推进该事业，也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，申请人提交了补充文件以及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。

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资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类资格，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邀请要求符合国家利益。

该法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 持有高级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，即持有高级学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，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、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免 (A) 项下关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关部门规章均未界定“ 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）可行使自由裁量权2，在申请人证明以下事项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价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

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，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育背景、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。

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 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。在进行这一分析时，USCIS 可评估以下因素：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，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，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

审理主任认定，申请人符合持有高级学位的专业人士资格。4 有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。

2014年春季，申请人在[已隐去]大学城市规划与环境政策系担任研究生助理；2015年5月至2019年5月，她在[已隐去]科学技术[已隐去]担任研究助理。提交申请时，申请人受雇于[已隐去]担任建筑项目经理兼[已隐去]研究员。5 如下所述，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其符合 Dhanasar 分析框架下的国家利益豁免资格。

A. 拟从事事业的实质价值和国家重要性

申请人表示，她打算继续从事涉及“ 可持续城市规划、公共卫生、气候变化、环境正义（EJ）和废物管理 ”的研究。她主张，由于当前影响整个世界的大量环境问题，其拟从事的研究对“ 公共卫生和环境至关重要 ”。审理主任认定，申请人已证明其拟从事事业兼具实质价值和国家重要性。记录支持这一结论。例如，申请人提交的文件表明，其拟从事研究的益处对该领域具有更广泛的影响，因为研究结果通过科学期刊和会议传播给该领域的其他人。因此，我们同意审理主任的意见，即申请人符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人于2019年5月获得[已隐去]大学城市规划与环境政策博士学位。
5 由于申请人申请豁免工作邀请要求，她无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关其研究职位的信息，以说明她打算以何种身份工作，从而确定其拟从事的事业是否符合 Dhanasar 分析框架的要求。

B. 处于有利地位以推进拟从事的事业

第二项要件将焦点从拟议事业转向申请人。记录中包括她的履历、学术资历和已发表文章的证明文件。她还提供了支持信，讨论其研究生研究以及作为.__ _____ __雇员所进行的研究。审理主任认定，申请人未能证明她处于有利地位以推进其事业，因为她未表明她将以何种身份受雇为研究人员6，且她未证明其出版物和在该领域的活动表明其在该领域有成功的记录。

申请人在上诉中主张她继续受雇于._____ ___。I land0，这“ 确立了她寻求受雇的身份 ”。她声称她最近在《国际研究与发展趋势杂志》上合著发表了两篇文章。此外，申请人坚持认为，她的研究经验、已发表的作品以及赞扬其工作的电子邮件表明她处于有利地位以推进其拟议事业。基于下文讨论的理由，记录支持审理主任的认定，即证据不足以证明申请人根据Dhanasar第二项要件处于有利地位以推进其拟议研究。

在支持申请的电子邮件中，有几封讨论了申请人在 的研究工作。例如，关于申请人的研究论文'----------~ .____~I，来自.__ _____ ~的一封电子邮件赞扬申请人的文章为他提供了“ 必要的信息，帮助我更好地把握和理解上述主题的复杂内容 ”。此外，来自~ l建筑检查员的一封电子邮件，关于申请人的研究论文'表明他在“ 其本人评估县项目承包商垃圾填埋场处置的工作中 ”使用了部分信息。I I补充说，他相信申请人“ 将对她所服务的社区产生宝贵的影响 ”。来自! I和l I的电子邮件似乎来自个人账户，且未以其他方式标明其所隶属的组织或企业。仅此而已，来自 I和l I的信件不足以作为证明申请人的研究已在可持续城市规划、公共卫生、气候变化、EJ和废物管理中得到实施，或以其他方式构成该领域成功记录的证据。

申请人还提交了几封推荐信，讨论了申请人在c=J的研究项目。7 例如，关于申请人在~ I I 11 I的工作，I I教授兼I I主任在 表示，申请人的研究结果“ 证明了为什么某些人群，I I LJ尤其是%女性户主家庭、%失业者和%黑人在I.____ ~ I在考虑规划时需受到特别关注。城市规划的目标是提高生活质量，因此，政府和政策制定者应确保公共资源公平分配给弱势群体。 ”虽然l l表示

6 申请人在审理主任作出决定时未提交其在.__ ___~----~的就业证据，但其就业在提交申请之前已经开始。
7 虽然我们讨论了这些信件中的样本，但我们已审查并考虑了每一封信件。

申请人的“ 技能和创造力完全适合她当前的项目 ”，但他未举例说明申请人的研究如何影响了城市规划行业、如何推动了进步或在该领域产生了积极讨论，或以其他方式代表成功或进步的记录，使她处于有利地位以推进其拟议事业。

关于申请人涉及城市规划与环境政策研究的工作，□ I I研究项目经理在 断言申请人“ 在i::::==J的._____ ____部门进行研究期间做了大量工作。 ”虽然I I表示对申请人工作的兴趣使她成为“ 由 基金会资助的 研究生助理 ”，但她未I I I I举例说明申请人的研究如何影响了城市规划与环境政策行业、如何推动了进步或在其领域产生了积极讨论，或以其他方式代表成功或进步的记录，使她处于有利地位以推进其拟议事业。

同样，关于申请人在~的.__----.----,----------'I f部门进行的研究，._____ ___， 的杰出教授，断言申请人的“ 工作为知识体系做出了贡献，并加强了环境正义的科学基础，有助于在机构层面、尤其是地方和社区层面采取行动。 ”此外，!!表示申请人“ 作为研究助理在l I I I工作 ”，该项目“ 由thd !基金会资助，研究重点是解决影响选定! I州弱势儿童/家庭的健康、福祉、公平和环境问题。 ”I I进一步表示，申请人“ 协助对所有选定l I州的社区健康调查进行数据分析和解释 ”，她拥有“ 成功记录 ”，但未举例说明申请人在I I的工作或研究如何在城市规划与环境政策领域得到实施、利用或赞誉。

此外，虽然申请人主张她最近收到了一份正式聘用要约，担任c:J的高级科学家，作为扩大其~----------o:,-,'学徒计划范围的努力的一部分，但她未提供证据证明该聘用要约显示成功记录或代表进步，使她处于有利地位以推进其拟议事业。作为高级科学家，申请人将负责在~的环境研究实验室进行研究培训，并将其研究结果作为同行评审期刊的发表文章报告。来自l I教授在D的一封信表示，申请人“ 将协助培养下一代环境科学家和工程师，以推进通过减少温室气体排放、改善空气质量、管理化学风险和保護美国水资源来保护人类健康与环境的使命。 ”然而，该聘用要约的日期晚于申请提交日期，因此申请人未能证明该聘用要约显示成功记录或代表进步，使她处于有利地位在首次提交申请之前或之时推进其拟议事业。见8 C.F.R. § 103.2(b)(l)。

申请人还提交了证明文件，表明她已发表多篇文章并在一些会议上进行了展示。然而，申请人未提交任何证明文件，例如其作品的引用记录，以证明其重要性或杰出程度

对于她的研究文章。申请人也未证明其研究文章足以显示其研究中的成功记录或相关方对其工作的兴趣程度，表明她处于有利地位以推进其拟议的城市规划与环境政策研究。

记录表明申请人在研究生学习期间进行了研究、发表了文章并进行了展示，但她未证明这项工作使她处于有利地位以推进其拟议研究。虽然我们认识到研究必须以某种方式为知识库增加信息才能被接受发表、展示、资助或获得学术学分，但并非每个进行了原创研究的人都会被认定处于有利地位以推进其拟议事业。相反，我们审查Dhanasar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或在相关方中产生的兴趣是否支持此类认定。Id. at 890。然而，申请人未充分证明其已发表和展示的工作推动了城市规划或环境政策领域的进步，或在这些行业产生了大量积极讨论。证据也未以其他方式表明她的工作构成在推进与城市规划与环境政策相关研究方面的成功或进步记录。由于记录不足以证明申请人处于有利地位以推进其拟议研究事业，我们同意审理主任的认定，即申请人未证明她满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的利益

如上所述，第三项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，申请人主张，由于劳工证不切实际以及其拟议研究具有益处，她有资格获得豁免。然而，由于申请人未能证明她处于有利地位以推进其拟议事业，而这是Dhanasar框架第二项要件所要求的，因此她没有资格获得国家利益豁免，进一步讨论第三项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项要件，我们认定她未能证明她有资格或基于自由裁量权本应获得国家利益豁免。基于上述理由，此前获批申请的撤销被维持，每一项理由均作为独立的替代裁判依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。