AUG262024_12B5203 · 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：32497651 日期：2024年8月26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）

申请人是一名气候科学家，寻求以高级学位专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位邀请要求。见《移民与国籍法》（该法）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表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免），认定申请人未能证明豁免所需职位邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。现根据 8 C.F.R. § 103.3 该事项提交本办公室审理。

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 Christa'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。

I. 法律

为符合所依据的 EB-2 签证分类，申请人必须证明其是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。该法第203(b)(2)(A)条。如果申请人证明其符合所依据的 EB-2 分类的资格，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免职位邀请要求，即符合“ 国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“ 国家利益 ”一词，但 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 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：

1 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，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）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

II. EB-2 分类

审理主任认定申请人属于持有高级学位的专业人士。高级学位是指高于学士学位的任何美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

申请人在尼日利亚接受教育。根据申请人对其尼日利亚学位的学历评估，他于2007年获得生物化学专业两年制学位，于2011年获得气象学专业五年制学位（等同于美国学士学位），于2015年获得气象学两年制学位（等同于美国硕士学位），并于2019年获得气象学与气候科学三年制学位（等同于美国博士学位）。为支持该评估，申请人仅提交了其博士文凭的副本以及签发该文凭的机构出具的一封信函，证明其就读情况、所授学位、学位日期，并注明其论文题目为
_____。申请人未提交证明其持有高级学位的官方学业记录，而这是 8 CFR § 204.5(k)(3)(i) 所要求的。申请人的提交材料不足以构成官方学业记录，例如证明签发其学位的机构名称、其就读学位课程的年份、是否全日制就读。因此，本办公室撤回审理主任关于申请人已证明其为高级学位专业人士的认定。

申请人在下级记录或上诉中均未主张其在科学、艺术或商业领域具有特殊能力。因此，本办公室认为该问题已被放弃。见，例如，Matter of O-R-E-, 428 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用 Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)）。由于申请人未证明其是持有高级学位的专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士，申请人未证明其符合所依据的 EB-2 签证分类的资格。

III. 国家利益豁免

为支持其国家利益豁免申请，申请人提交了包括其简历、两封推荐信、其出版物的摘要、引用其研究的知名出版物、讨论气候变化的文章、其引用记录以及其作为同行评审人的工作等文件。在考虑证据后，审理主任认定申请人未满足 Dhanasar 的三项要件，不值得行使自由裁量权豁免职位邀请要求以符合“ 国家利益 ”。基于本办公室的重新审查，本办公室认定申请人已证明其拟议事业具有

实质价值和国家重要性，满足 Dhanasar 的第一项要件，但未证明其处于有利地位能够推进其拟议事业，从而未能确立 Dhanasar 的第二项要件。

在初始申请中，申请人称其拟议事业是研究、开发和评估最先进的全球和区域气候模型，用于模拟过去、现在和未来的气候和天气特征，为城市规划和气候变化减缓与适应工作的决策过程提供信息。根据其陈述，其计划研究课题包括调查不同温室气体排放和共享社会经济情景下的全球季风变率以及气溶胶-云-辐射相互作用。针对审理主任的证据请求，申请人提交了第二份拟议事业陈述，澄清其将致力于气候建模领域的科学理解和可操作解决方案，特别强调其在美国境内的影响。根据申请人的第二份陈述，他计划通过“利用天气研究与预报（WRF）模型——一种由国家大气研究中心开发的区域气候模型”来促进科学界对北美气候的理解。[2]

A. 实质价值和国家重要性

第一项要件，实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。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。同上。

审理主任未认定申请人的拟议事业是否具有实质价值。本办公室在 Dhanasar 中的先例决定指出，事业具有实质价值可在没有经济影响证据的情况下确立，并举例说明了与研究、纯科学和促进人类知识相关的事业。同上。在此，申请人拟研究、开发和评估全球和区域气候模型，以减轻气候变化的影响并协助适应工作。由于申请人旨在推进科学知识，其已确立其拟议事业的实质价值。

审理主任认定申请人的拟议事业不具有国家重要性。审理主任重复了申请人对其拟议事业的描述，并认定其不可能

2 申请人的第二份事业陈述还声称，他将致力于分配资源以“支持美国低碳、净零、气候适应型可持续发展”。然而，申请人在其初始申请中并未表明有任何分配资源的意图，也未解释他将分配何种资源，或分配资源如何与其初始拟议事业——研究、评估和开发能够影响美国的改进气候模型——相关。本办公室认为对其事业的这一修改是对申请的重大变更。申请人必须证明该移民福利的所有资格要求自提交申请之时起并持续至审理期间均已满足。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。此外，申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以使有缺陷的申请符合 USCIS 的要求。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Assoc. Comm'r 1988)。因此，本办公室在上诉中仅处理申请人的初始拟议事业及其第二份事业陈述中包含的关于其拟议事业的额外细节。

影响更广泛领域、具有雇用美国工人的重大潜力或增进社会福利或文化或艺术丰富，如 Dhanasar 所设想。本办公室不同意。

在基础记录中，申请人提交了两名在学术界担任高级职位的气象学家的推荐信，描述了拥有能够更准确、更高效地预测天气复杂因果及其他气候因素的模型对于减缓气候变化的重要性。在其中一封信中，作者讨论了两个其他气候研究团队如何在2020年和2021年发表文章，强调改进的全球环流模型对于预测气候和天气事件的益处，并引用了申请人的研究以支持更准确的建模。申请人还纳入了描述气候变化影响的文章，但更相关的是，他重点提到了两篇提及使用气候模型的文章。一篇文章指出气候制图如何通过帮助社区规划气候风险来增强社区的韧性，另一篇文章则依赖气候模型对美国部分地区降雨增加的预测来提出农作物保险改革建议。

在上诉中，申请人主张其拟议事业涉及通过开发和改进与气候科学相关的科学、技术、工程或数学（STEM）技术来应对气候变化，这对美国具有巨大价值。申请人引用了USCIS政策手册，并提交了一份关于2024财年研发优先事项的白宫备忘录，记录了政府对优先投资于推进对气候变化理解的研发投资的关注。我们同意USCIS认可STEM领域进步的重要性以及拥有高级STEM学位的人员在促进这一进步中的关键作用，尤其是在对美国竞争力重要的STEM领域。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。申请人已证明其改进气候模型的具体事业与白宫优先改进与气候变化相关技术的优先事项一致，并将在气候科学领域产生全国性影响。综合全部证据来看，申请人已以优势证据充分证明其拟议事业将对更广泛的气候科学领域产生影响并具有国家重要性。

申请人已确立其拟议事业的实质价值和国家重要性，并满足Dhanasar框架的第一项要件。因此，我们撤销审理主任在此问题上的相反裁定。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

Dhanasar第二项要件将焦点从拟议事业转移到个人。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。根据该要件，为确定申请人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：其在相关或类似努力中的教育、技能、知识和成功记录；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。Id.

根据审理主任的意见，申请人未表明其研究成果如何影响了该领域或行业而不仅仅是增加了普通知识库，也未以其他方式表明其学术成就本身足以证明其处于有利地位

以推进其拟议事业。在上诉中，申请人声称审理主任未正确评估记录中的证据。

经重新审查，我们认定申请人未能确立其处于有利地位以推进其拟议事业，即研究、开发和评估气候模型，为城市规划和气候变化减缓与适应努力的决策过程提供信息，特别强调其在美国境内的影响。如下文所述，申请人未能确立其已在西非开发气候模型以建立在相关或类似努力中的成功记录，其关于西非天气状况的具体知识和研究不能转化为推进其拟议事业（即开发和评估影响美国的天气模型）的能力，也未能获得潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人对其拟议事业的兴趣。此外，申请人的证据未显示在美国存在对其拟议事业感兴趣的潜在客户、用户、投资者或其他相关政府或私人实体或个人。

在上诉中，申请人主张其教育、研究和工作经历清楚地证明了其技能、知识和成功记录，从而确立其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其拟议事业时考虑多种因素，教育、技能、知识和成功记录是可能有助于此类认定的众多因素之一。Id. at 890。我们上文审查了申请人的教育情况，如前所述，申请人未以其学业记录佐证其学术评估。然而，即使他已佐证，他也未表明其学术成就、研究和专业经验专注于或以其他方式充分为其拟议事业做好了准备，该事业包括开发影响美国和全球及区域气候模型。我们承认申请人的研究和相关出版物对西非气候的科学理解做出了贡献。3 然而，尽管研究以某种方式为知识库增加了信息以便被接受发表、展示、资助或获得学术学分，但并非每一位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。在此，申请人的论文研究涉及模拟西非季风的预报模型，作为其研究的一部分，他评估了影响西非的气候模型，目前正在为该地区开发模型。其过去和当前研究的记录并未反映申请人已经开发了天气模型。关于申请人的工作经历，记录表明他目前是科特迪瓦 的气候变化适应专家，并曾担任大学讲师、气象组织顾问、科学家和气候顾问。记录中反映的其各职位职责同样未证明申请人开发了气候模型。因此，记录未表明申请人实际上作为其教育、论文工作、研究

3 申请人提供了其已发表文章的摘要，包括十一篇同行评审期刊文章，其中六篇列申请人为第一作者，以及两篇由其第一撰写的独立书籍章节，均讨论有关西非的气候研究。他提供了其Google Scholar个人资料，显示其引用率超过300。他还提交了来自 的网页打印件，其中包含一篇关于申请人的报道并讨论其关于开发西非地球系统模型的研究。

或就业的一部分开发了气候模型，以证明成功记录，或证明其已取得进展或以其他方式处于有利地位以推进其在美国的拟议事业。

申请人进一步在上诉中主张其研究已被世界各地的科学家引用，并特别指出了几篇重要文章并在下级记录中提供了其摘要。在未聚焦西非气候研究的文章中，只有一篇讨论了美国中西部的天气。然而，引用申请人研究的研究团队仅指出他证明了某种天气方案在西非的可靠性。另一篇文章聚焦伊朗的天气，引用申请人的研究以证明其研究中使用了天气预测，另一篇讨论中国的天气，引用申请人的工作称申请人研究了非洲的极端气候，另一篇讨论申请人与东非相关的工作，还有一篇分析热带天气的文章承认了申请人研究发现的地方建模缺陷。虽然其引用历史证明申请人的研究以某种方式为气候科学增加了信息，但不足以确立其研究已使其准备好推进其拟议事业。

在上诉中，申请人还主张审理主任未充分评估其提交的来自该领域两位合格专家的信函，这些专家讨论了他的研究并强调了他在气候研究方面的成就。其中一封信函日期为2023年2月，由英格兰_____的一位前同事兼项目科学家撰写。该信函高度赞扬，旨在突出申请人在评估西非特定模型方面的成就，并主张申请人的工作已在气候科学领域取得进展，将影响美国减缓气候变化的全国性努力。第二封推荐信由摩洛哥_____I_____I内I_____I的一位助理教授撰写。该信函作者同样注明日期为2023年2月，表示熟悉申请人的工作，并在其自身研究和乌干达降水模型评估中引用了申请人的研究。该信函作者解释说，申请人的显著项目调查了气溶胶对西非季风系统的影响。然而，这些信函未提供实例或解释说明申请人的研究如何促进了、或他开发了将对美国产生影响的气候模型。因此，推荐信不足以支持申请人处于有利地位以推进其拟议事业。

同样，申请人还指出其被选为出版物的同行评审人，作为其在科学界作为气候科学知名领先专家的声誉以及对其工作兴趣的证据。虽然他提供了电子邮件，证明其对另一位研究人员工作的反馈以及该领域其他人对其回复和评论表达的感谢，但他未提供评审与其拟议事业相关的出版物的证据。申请人未详细说明其如何或为何被选为评审人，或其在与其拟议事业相关的专业知识方面获得认可。除此之外，申请人未证明其为出版物评审文章反映了相关方对其工作的兴趣程度足以满足Dhanasar第二项要件。

此外，在我们认定Dhanasar第二项要件下处于有利地位的裁定中，我们还权衡了"政府实体对其拟议事业的持续兴趣和资助"。Id. at 893。我们指出，在作出此类裁定时，我们考虑的因素包括

潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人对该事业的兴趣。Id. at 890。在其拟议事业陈述中，申请人表示他设想在科罗拉多州国家大气研究中心担任项目科学家，并对学术机构职位的前景持开放态度。然而，申请人未提供证据证明国家大气研究中心或任何其他学术机构已表示有意雇用他。相反，申请人主张其证据，如其研究、部分研究的资助、引用记录和支持信函，充分记录了相关方对其研究的兴趣，特别是利用并受益于其工作的同事。然而，尽管该证据证明申请人是一位非常有能力且受人尊敬的气候科学家和研究人员，其已开展并发表了关于西非的、被广泛引用的气候研究，但并未证明其已获得或产生了潜在客户、用户、投资者或其他相关政府或私营实体或个人对其拟议事业的兴趣。

最后，申请人主张其已为拟议事业提供了示范计划，而审理主任在第二项要件分析中未予讨论。在描述其未来活动的拟议模型或计划时，申请人的初始事业陈述称其计划的研究课题包括调查不同温室气体排放和共享社会经济情景下的全球季风变率和气溶胶-云-辐射相互作用。此外，根据申请人的第二份事业陈述，他计划通过"利用"WRF模型为科学界理解北美气候作出贡献。然而，申请人未解释其计划的研究或对WRF模型的"利用"如何与其拟议事业相关，是否有任何潜在的政府或私营部门雇主对计划的研究和调查表示兴趣，或采取了哪些步骤推进其拟议计划。

我们审查了Dhanasar中列出的因素，包括申请人的教育、技能、知识；实现拟议事业目标的进展；未来活动的模型或计划；潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id. at 890。基于我们的重新审查，记录不足以证明申请人处于有利地位以推进其拟议事业，且申请人未证明其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡豁免是否有利

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884。然而，由于申请人未证明其满足Dhanasar框架的第二项要件，申请人未表明其有资格且在其他方面理应获得国家利益豁免，因此我们保留申请人在此问题上的论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（"法院和机构无需对结果不必要的问题作出认定"）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人其他方面不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未证明其符合基础EB-2分类的资格，也未表明其有资格且在其他方面理应获得该分类工作邀请要求的国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。