# AUG312022_03B5203 · 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：19405546 日期：2022年8月31日

关于行政上诉办公室决定的动议

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名_____研究员，寻求作为持有高等学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求豁免附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求。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最初批准了该申请。然而，该审理主任随后撤销了批准，认定豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证不符合国家利益。我们驳回了随后的上诉，认定尽管记录显示拟议事业将具有实质价值和国家级重要性，但申请人未能证明其处于有利地位以推进该事业。1 我们保留了对记录是否证明总体而言豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求对美国有利的意见。

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。经审查，我们将驳回合并动议。

I. 法律框架

我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请人的框架。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)。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）可作为裁量事项授予国家利益豁免。另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593（第九巡回法院 2019）（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。作为裁量事项，如果申请人证明：(1) 该非公民的拟议事业既具有实质价值又具有国家级重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟议事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请要求对美国有利，则可授予国家利益豁免

1 为简洁起见，我们并入本事项此前的决定，ID# 8585527（AAO 2021年5月10日）。

并因此豁免劳工证要求。关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

重新开案动议必须陈述新事实并有书面证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。复议动议必须确立我们的决定基于对法律或政策的错误适用，且根据决定时程序记录中的证据该决定是错误的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。

8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(i) 的规定将我们重新开案或复议的权限限于申请人已表明该行动具有“ 正当理由 ”的情形。因此，为获得重新开案或复议，申请人不仅必须满足正式提交要求（例如提交正确填写并附正确费用的 I-290B 表格，上诉或动议通知），还必须表明授予该动议的正当理由。我们不能授予不符合适用要求的动议。见 8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

II. 分析

作为初步事项，我们注意到根据规定，动议的范围限于“ 先前的决定 ”。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(i)。我们面前的问题是申请人是否提交了新事实以支持重新开案，或是否确立了我们的决定——即驳回此前的合并动议——基于对法律或政策的错误适用。因此，我们通过引用并入此前的决定，并仅在处理申请人在动议中主张所必需时重复某些事实和证据。

在提交申请时，申请人正在 ！大学电气与计算机工程系担任博士后研究助理。记录显示，他于2018年1月加入 I I，担任 Foundry I 研发工程师，并于2019年7月开始在a I D担任高级器件工程师。2 为支持其国家利益豁免资格，申请人提供了其简历、学术资历、发表文章、会议报告和同行评审活动，以及引用其已发表作品的证据和讨论其研究生及博士后研究的支持信。申请人在上诉中主张，其研究经历、发表和报告的作品、引用证据、领域内其他人的推荐信、其I I研究的商业化以及同行评审服务表明其处于有利地位以推进其拟议事业。

在我们此前的决定中，我们认定记录缺乏足够证据以证明申请人处于有利地位以推进其拟议研究事业。在仔细考虑整个程序记录后，我们认定，尽管记录证明申请人已开展、发表和报告与其研究生及博士后工作相关的研究，但他未能表明该工作使其处于有利地位以推进其拟议研究。具体而言，我们指出，申请人未能充分证明其已发表和

2 由于申请人正在申请豁免工作邀请要求，他无需拥有来自特定雇主的工作邀请。然而，我们将考虑有关其研究职位的信息，以说明他打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否符合 Dhanasar 分析框架的要求。

报告的作品推动了电气工程领域的进展，或该作品在传感应用行业产生了实质性的积极讨论。我们进一步认定，提交的证据未能表明其工作构成在推进与l I相关研究方面取得成功或进展的记录。

在 Dhanasar 框架的第二项条件下，申请人必须确立其处于有利地位以推进拟议事业。我们在动议中面临的问题是，申请人是否通过新证据和信息证明其符合该条件规定的要求，或我们此前的认定基于此前记录是错误的。

A. 重新开案动议

重新开案动议必须陈述新事实并有书面证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。重新提交此前提供的证据或重述此前陈述的事实不符合重新开案动议的要求。新事实还必须与不利决定的理由相关。不符合适用要求的动议应予驳回。8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

在动议中，申请人提交了八封来自领域内人士的推荐信、其已发表文章中的三篇的引用统计，以及与美国国防高级研究计划局（DARPA）资助的研究项目相关的文件，申请人声称曾参与该项目。申请人主张，提交的信件来自“ 在学术界担任高级职位的人士 ”，有助于将其研究与仅仅增加领域知识总量的研究区分开来。他进一步主张，所提供的引用列表表明，在提交时对其三篇被引最多文章的引用大多数来自此前未与申请人合作过的独立研究人员的引用，从而表明相关方对其工作的兴趣程度足以满足 Dhanasar 的第二项条件。

在我们此前的决定中，我们认定，尽管申请人提交了引用其作品的示例文章，但这些文章并未将申请人的工作与每篇文章中引用的各种其他论文区分或突出。在动议中，申请人通过信件方式提供解释，以证明其文章以及其研究和技术“ 在该领域起到了推动作用 ”，并证明其一直处于有利地位以推进其事业。申请人认为提交的信件是对此前提交证据的“ 补充 ”，并承认“ 除少数例外，这些信件中的解释性评论均不构成新材料。 ”申请人敦促我们将这些信件的内容视为此前无法获得的新证据，因为他不知道“ 作者未能将其论文与多篇完全未获评论的其他论文区分开来。 ”

申请人在复议动议中现在提交的这些信件不能被视为新证据，因为它们涉及的是已经审议和裁定过的事项，而且申请人承认所提交信件的内容不构成新材料。此外，即使我们将信件中的补充评论视为新事实，这些评论似乎也是申请人直接 solicited（征求）而来的，目的是克服我们在最近一次决定中指出的关于申请人的工作在该领域与其他人的工作相比有何突出之处方面的证据缺陷。此前提交的文章和信件

反映了每位作者在撰写时对申请人的工作对其自身研究和观察所产生影响真实观察，而试图通过征求来的评论补充记录、以增强作者此前的陈述和结论，会引发对此类意见可信度的疑问。申请人在USCIS指出申请中的缺陷和不一致之后才创造出来的证据，将不会被作为独立和客观的证据予以考虑。

申请人还提交了一份自行编制的引用索引，涉及其被引用次数最多的三篇文章，但他没有提供支持性证据来佐证其主张。3 这份自行编制的信息缺乏证明价值，也不能证明其工作被该领域其他人引用。无论如何，申请人未能证明其已发表文章和会议论文所获得的引用次数反映了相关方对其工作的兴趣程度足以满足Dhanasar的第二项要件。虽然对申请人文章的引用佐证了他传播了自己的研究成果，但这些引用不足以证明其工作在工程研究人员中具有影响力、曾作为该领域进步的推动力或引发了积极的讨论，或以其他方式构成了一份成功或进展的记录，从而使他处于有利地位以推进其拟议研究。我们注意到，虽然在我们Dhanasar先例决定中，我们将Dhanasar博士的“ 出版物和其他引用其工作的已发表材料 ”列为他提交的文件之一，但我们认定他在第二项要件下处于有利地位并非基于其引用记录。相反，在我们的先例决定中，我们认定“ 申请人在其领域的教育背景、经验和专业知识，其在研究项目中角色的重要性，以及NASA和AFRL等政府实体的持续兴趣和资助，使他处于有利地位，能够继续推进其拟议的高超音速技术研究事业。 ”Id. at 893。在本案中，申请人未能证明其已发表作品的重要性，也未能证明这些作品获得了足够程度的兴趣，以证明他处于有利地位能够推进其事业。此外，记录中不包含比较统计数据，说明其他工程研究人员被引用的频率如何。

申请人还提交了一份由DARPA资助的研究项目的拨款文件副本，申请人声称曾参与该项目。在我们先前的决定中，我们指出记录并未显示申请人主要负责为该研究项目获得DARPA资助，申请人声称曾与[已隐去]合作开展该项目。然而，在动议中提交的文件并未证明申请人“ 发起 ”了或“ 是多项获资助拨款提案的主要联系人 ”，也未证明他是“ 许多拨款中唯一列名的研究人员 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893, n.11。所提交的文件既未将申请人列为研究人员，也未证明申请人主要负责为其研究项目获得DARPA资助。

因此，如上所述，即使我们将动议中提交的证据视为新证据，它仍然不能确立申请人在Dhanasar第二项要件下的资格。据此，申请人未能证明重新开案程序的正当理由。

3 例如，他没有提交引用其工作的文章副本，也没有以数据库或搜索引擎（如Scopus、Web of Science或Google Scholar）的引用结果形式提交其他支持性证据。

B. 复议动议

就复议动议而言，问题在于我们的决定基于裁决时存在的记录是否正确。在本案中，申请人在动议中提出的论点并未证明我们先前的认定是基于对法律或政策的错误适用，动议也未证明我们最新的决定基于决定时面前的证据是错误的。

在动议中，申请人提供了对我们作出决定所依据的“ 核心证据的逐点讨论 ”，并声称提供了“ [我们]要么忽略要么误解的证据摘要 ”。申请人依赖于上文讨论的补充信件，并主张这些信件在复议动议中应被适当考虑，因为它们“ 提供了对记录现有部分的解释 ”。然而，申请人并未在动议中具体主张我们先前的决定是基于对法律或政策的错误适用。

我们先前的决定承认，虽然记录包括其研究经验、已发表和展示的工作、引用证据、该领域其他人的推荐信、其[已隐去]研究的商业化以及同行评审服务的证据，但这些证据不足以证明他处于有利地位能够推进其拟议研究。我们解释说，除其他事项外，虽然申请人的先前研究似乎已被证明对该领域其他研究人员有益，但他未能充分证明其已发表和展示的工作曾作为电气工程领域进步的推动力，或曾在传感应用行业引发大量积极讨论。我们进一步认定，证据并未显示其工作构成在推进与[已隐去]相关研究方面的成功或进展记录。

在动议中，申请人逐一讨论了为支持申请而提交的推荐信，并侧重于他认为我们贬低或错误评价了写信人陈述的方面。4 例如，关于其成功的证据，申请人指出了[已隐去]大学机械工程助理教授[已隐去]的信，该信讨论了申请人涉及[已隐去]用于机器人应用的工作。申请人主张，[已隐去]关于申请人的“ 方案消除了先前的挑战并提供了对[已隐去]更全面的理解 ”的认定表明该领域存在成功记录，并主张我们相反的认定是错误的。申请人强调了信中的某些方面，并指出[已隐去]关于申请人“ 是第一位将[已隐去]方法应用于识别[已隐去]特性的科学家 ”的陈述。虽然我们承认[已隐去]信中所提出的主张，但我们在先前的决定中指出，他并未提供具体例子表明申请人的方法已在机器人行业实施，或以其他方式构成该领域的成功记录。尽管我们承认申请人关于Dhanasar并不要求申请人的方法必须在行业中实施的主张，但申请人同样没有提供具体例子说明其识别方案如何在相关方中产生了积极兴趣。

4 虽然我们在此讨论了代表性信件，但我们再次审查并考虑了每一封信。

申请人还要求我们重新考虑他此前提交的来自[已隐去]创始人兼首席技术官[已隐去]（一家已于2017年停止运营的已倒闭公司）的信，作为申请人的方法事实上已在行业中实施的证据。具体而言，[已隐去]表示他“在[他]于2011年创立的公司[已隐去]中使用了[申请人的]研究。”虽然[已隐去]的主张再次得到承认，但其信中的陈述并未表明申请人的空气颗粒检测技术已在[已隐去]公司之外被使用，或以其他方式吸引了该领域足够程度的兴趣，从而使他处于有利地位。

申请人还主张其他研究人员在其工作中直接使用了申请人的技术，并侧重于此前提交的来自[已隐去]大学教授[已隐去]和[已隐去]大学[已隐去]负责人[已隐去]的信。申请人在动议中主张，与我们先前的认定相反，[已隐去]和[已隐去]提供了申请人研究成果如何在[已隐去]领域实施的例子，并具体主张[已隐去]在其自身研究中使用申请人的[已隐去]技术（他在动议中的补充信中予以确认）与我们关于申请人的[已隐去]技术未在[已隐去]之外被使用的认定相矛盾。申请人进一步主张，[已隐去]的原始信件表明他实施了申请人的技术以开发一种[已隐去]来识别[已隐去]

再次，虽然我们认可这些撰写人在其个人工作中依赖了申请人的技术，但两人均未提供申请人研究成果在该领域如何得到实施、利用或赞誉的实例。此外，两人均未提供具体实例说明申请人的技术如何在相关方之间产生了积极关注、如何在制药或电气工程行业中得到实施，或以其他方式反映其在其研究领域中的成功记录。

申请人还请求复议其工作已引起国家科学基金会（NSF）及I I等实体关注这一事实。
关于此事，申请人最初提交了一封2013年7月来自I I一名产品规划经理的电子邮件，作为对其工作感兴趣的证明文件。该电子邮件请求获取一份由申请人及另外三人合著的论文副本，题为
"，以及两封随后发给 的电子邮件，请求他"继续就此问题进行对话"并"保持联系"。申请人主张，我们忽视了 的兴趣在于申请人所发明的一项技术这一事实。此外，申请人主张，NSF向 I授予750,000美元资助进一步证明了对申请人技术的兴趣。然而，现有记录表明，_____是与I I的主要联系人，且其公司是NSF资助的接受方，因此并不能证明相关方对申请人工作的兴趣，而非对I I工作的兴趣。

申请人还主张，其工作已在该领域中充分区别于他人，已在该领域广泛传播，且其同行评审活动证实其处于有利地位能够推进其拟议事业。他依据记录中包含的众多推荐信，以及附有补充意见的新推荐信，以支持这一

主张。然而，推荐信的撰写人，基于我们先前决定中所讨论的理由，未能提供申请人解决方案或技术重要性的充分背景，以表明其通过工作影响了电气工程行业、成为进步的推动力或在其领域引发了积极讨论，或表明其工作以其他方式代表了成功或进步的记录，使其处于有利地位能够推进其拟议事业。此外，申请人未能证明其偶尔参与广泛的同行评审过程代表了其领域的成功记录，或以其他方式表明其处于有利地位能够推进其研究事业。最后，申请人未提供具体实例说明其研究记录如何以其他方式使其处于有利地位能够推进其拟议事业。

申请人负有以优势证据标准证明其符合所寻求之利益的资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。在评估证据时，资格不应仅凭证据数量而应凭其质量来确定。同上。在动议中，申请人表示其不同意我们先前对支持申请的已提交证据的评估。然而，申请人未提供具有证明力的证据以确立我们先前的决定是基于对法律或政策的错误适用，也未以其他方式表明有正当理由复议先前的决定。因此，我们将驳回复议动议。

III. 结论

基于上述理由，为支持重新开案动议而提供的证据未能克服我们先前决定所依据的理由，且申请人的复议动议未能表明我们先前的决定是基于对法律或政策的错误适用。因此，基于上述理由，合并的重新开案和复议动议将被驳回。

命令：重新开案动议被驳回。

进一步命令：复议动议被驳回。