DEC052023_04B5203 · 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：28944659 日期：2023年12月5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）

申请人寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免附属于该EB-2分类的工作邀请要求。参见《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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但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。此事现因上诉而由本办公室审理。

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 underlying EB-2 签证分类的资格，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才能的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其应获得对工作邀请要求的自由裁量豁免，即“ 符合国家利益 ”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“ 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]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (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）。

• 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
• 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人于2020年12月在~----------~获得公共卫生博士学位。审理主任认定其符合持有高级学位的专业人士资格。唯一需要确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。[2]

关于其拟议事业，申请人表示她打算“继续在公共卫生领域工作，尤其是健康促进和疾病预防研究……我将继续使用混合方法研究，并专注于旨在帮助残障人士（PWD）的项目。”她进一步表示：“我最近在I I开展且仍在进行的项目中，有一项涉及帮助视障人士访问I !界面系统内的工具。我还计划继续开展更多公共卫生研究，例如我对膀胱阴道瘘（VVF）的研究。”

在否决申请时，审理主任认可申请人已证明其拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性，但认定她未能证明其处于有利地位以推进其拟议事业，且权衡之下豁免工作邀请要求将有利于美国。[3] 基于下文所述理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能充分证明其根据 Dhanasar 分析框架第二项要件处于有利地位以推进其拟议事业。

A. 处于有利地位以推进拟议事业

申请人在上诉中主张，确定其国家利益豁免资格需要与 Dhanasar 先例决定中的申请人 Dhanasar 博士进行“直接比较”。如上所述，Dhanasar 确立了授予国家利益豁免的三要件分析框架。[4] 虽然申请人可能与 Dhanasar 博士有一些相似之处，但他们并不在同一领域工作。[5] 每件国家利益豁免案件均根据本办公室面前记录的是非曲直

[2] 为证明豁免工作邀请要求将符合国家利益，申请人必须超越仅仅展示其在某一特定领域的专长。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的条例将“特殊才能”定义为“显著高于某一特定事业领域通常遇到的专长程度”。根据法规，具有特殊才能的个人通常仍受工作邀请/劳工证要求的约束；他们并不因其特殊才能而获得豁免。因此，无论某一申请人寻求以具有特殊才能的个人身份还是以持有高级学位的专业人士身份获得分类，该个人都不能仅通过证明其专长程度显著高于其专业领域通常遇到的专长程度而获得豁免资格。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 886 n.3。

[3] 本办公室同意审理主任的认定，即申请人已满足 Dhanasar 框架的第一项要件。例如，申请人提交的文件表明，其拟议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。

[4] Dhanasar 框架旨在“对申请雇主和自行申请的个人两种情况适用更大的灵活性”。Id. at 888-89。

[5] 具体而言，申请人从事公共卫生研究，而 Dhanasar 博士从事与航空和航天推进系统相关的研究与开发。

进行裁决。在确定申请人是否满足 Dhanasar 的第二项要件时，“ 我们考虑的因素包括但不限于：该个人的教育、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. at 890。

记录包括申请人的简历、学术记录（包括其公共卫生博士学位）、已发表和已展示的作品，以及担任同行评审的邀请。此外，申请人还提供了其 ResearchGate 个人资料、引用其研究发现的文章文件、关于其赴乌干达医疗援助之行的信息，以及同事讨论其研究项目的支持信。

在支持申请的信函中，几位推荐人讨论了申请人的研究项目。[6] 例如，Y-O-博士，一位健康科学家/流行病学家，任职于I I
I I，表示“ 在她的一项研究中，[申请人]识别了涉及经皮酒精传感器的应急管理酒精干预的促进因素和障碍。这是一项创新性研究工作，因为相关知识有限且对高危人群有影响。 ”[7] 虽然 Y-O-博士断言申请人的“ 工作表明，将社会支持纳入应急管理策略以减少酒精使用很重要 ”，但他并未提供具体实例表明申请人的工作已影响公共卫生领域，或以其他方式构成成功或进展的记录，从而使其处于有利地位以推进拟议事业。

关于申请人涉及犯罪数据的公共卫生研究，A-S-博士，I _佛罗里达州生物统计与预测分析经理，表示申请人“ 利用芝加哥犯罪数据集对犯罪进行了分析和调查，以获得关于犯罪为何、何时以及如何实施的新的见解。她的研究还侧重于识别贫困率和失业率等社会经济指标与犯罪发生率之间的关系。 ”[8] A-S-博士表示，“ [申请人]研究的……发现……突显了一个事实，即任何犯罪活动既非有序也非完全随机。它随人类行为的阶段而波动，但某些地方似乎因各种因素而更容易发生犯罪。 ” A-S-博士进一步断言，申请人的研究表明教育状况、依赖性和困难指数与芝加哥的犯罪活动率显著相关，但他并未解释申请人的研究结果如何引起相关方的积极兴趣、如何被该领域的其他人实施，或以其他方式反映成功或进展的记录，从而使其处于有利地位以推进拟议事业。

此外，D
健康促进与疾病预防系的教授J-D-博士表示，申请人的“ 研究表明，社区赋权与参与如何与改善弱势青少年健康结果和减少风险行为直接相关。 ”虽然J-D-博士指出，申请人的“ 研究结果很重要，因为它们为制定有效的、文化上量身定制的多层次干预项目提供了信息，这些项目旨在

6 虽然我们讨论了这些信函中的样本，但我们已经审查并考虑了每一封。
7 Y-O-博士的信函未使用c=]信头纸出具，因此不构成官方机构背书。此外，他的信函表明他是“ HIV/TB项目实施方面的主题专家 ”，而非酒精滥用与治疗方面的专家。
8 A-S-博士从D获得公共卫生博士学位

提高青少年社区参与度，”但记录并未表明她已发表和展示的研究成果被独立研究人员频繁引用、影响了公共卫生领域，或以其他方式构成其研究领域成功或进展的记录。

关于申请人的VVF生活质量（QoL）研究，N-O-博士，“一位足病医学医生，并且是S;:...u=r=e:::::...t....--=a:..:t_t=h=-=e~=====..----------'医院（纽约）”的成员，“SDG-3主任”以及“联合国卫生主任”，表示申请人对与VVF相关的知识、态度和信念进行了混合方法评估。N-O-博士断言，申请人在角色限制、身体限制、社会限制、情绪、严重程度测量和症状严重程度量表方面的QoL评分“与手术不成功者相比”“发现了显著改善”。N-O-博士表示，“[申请人]在这一主题上的研究[成果]很重要，因为它们促成了有效的、文化上量身定制的干预项目的制定，这些项目旨在VVF的一级和二级预防，”但她没有提供具体例子表明申请人的工作已经影响了干预项目，或以其他方式构成成功或进展的记录，从而使申请人处于有利地位推进其拟议事业。

N-O-博士还提到申请人2022年9月前往乌干达的医疗任务之旅，但申请人在此行程中的工作晚于申请提交日期。9同样，申请人提交了J-M-2022年8月的信函，J-M-是l !Services LLC的用户体验设计师，信中称“2022年6月，[申请人]为I的PWD进行了无障碍研究，以识别Offer-to-Start MLP经理工作流程中的无障碍痛点和体验。”10同样，这项工作是在申请提交日期之后进行的。11资格必须在提交福利请求时予以证明。见8 C.F.R. § 103.2(b)(l), (12)。

关于申请人工作的引用情况，上诉提交材料包括来自Google Scholar的信息，表明她引用次数最高的四篇文章，题为'I I

11
t和I
t分别获得4、2、2和1次引用。然而，申请人未能证明其已发表文章所获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。

申请人主张她的“ResearchGate评分已达6.05”，而Dhanasar博士的“仅为1.37”。然而，记录并未表明这两个评分是如何计算的，也未表明它们代表研究影响力的客观衡量标准。12她还主张她拥有“更多同行

9本案的I-140表格申请于2021年7月提交。
10 J-M-的信函未使用I I信头纸出具，因此申请人未能表明其构成公司对信函中信息的官方背书。
11此外，申请人提交的文件表明她于2022年5月在0Young Alumni Network首届“5 under 35”典礼上受到表彰，但这一荣誉也晚于申请提交日期。
12 ResearchGate宣布其“决定于2022年7月后移除RG评分”，表明“成员们感到沮丧

评审的出版物和更多独立引用 ” 比Dhanasar博士多。虽然我们将Dhanasar博士的 “ 出版物和其他引用其工作的已发表材料 ” 列在他提交的文件中，但我们认定他在第二项要件下处于有利地位并非基于他的引用记录。相反，在我们的先例决定中，我们认定 “ 申请人的教育背景、经验和在其领域的专业知识、其在研究项目中角色的重要性，以及NASA和AFRL等政府实体的持续关注和资助，使他处于有利地位，能够继续推进其高超音速技术研究的拟议事业。 ” Id. at 893。此外，关于申请人的教育背景，记录表明她获得了公共卫生博士学位 13 虽然申请人的博士学位使她符合c=J分类下基础EB-2签证的资格，并且是审议中的积极因素，但她未能表明其学术成就和引用记录本身足以证明她处于有利地位推进其拟议事业。14 我们在确定申请人是否处于有利地位推进其拟议事业时会考虑多种因素，教育和引用仅是可能有助于此类认定的众多因素中的两个。

申请人主张，Dhansar博士的雇主北卡罗来纳农业与技术州立大学在2022年获得了97.3百万美元的研究经费，而其雇主产生了67.7十亿美元的研究与开发（R&D）支出。她表示：“ 如果[Dhansar博士]在还是一个小学院的研究人员时就被认定 ‘ 处于有利地位 ’，那么毫无疑问，在[已隐去]（年度R&D预算超过67十亿美元）进行博士研究也同样 ‘ 处于有利地位 ’。 ” 申请人的论点错误地陈述了我们关于Dhanasar框架第二项条件的认定。该条件将焦点从拟议事业转移到申请人。Id. at 890。由于Dhanasar第二项条件关注的是个人，申请人未充分解释或证明雇主的年度R&D预算或大学的科研经费总额与我们在第二项条件下的裁定有何关联。

在Dhanasar案中，记录证明Dhanasar博士 “ 发起 ” 或 “ 是多项获资助拨款提案的主要联系人 ”，并且他 “ 是许多拨款中唯一列出的研究人员 ”。

对RG评分的不透明性……我们还收到成员报告其评分出现波动，但他们无法解释。与此同时，我们一直在关注学术界内部关于负责任地使用研究指标和更全面地评估研究影响力的动向。 ” ResearchGate进一步表示：“ 我们意识到需要采取更常规的持续评估我们指标的做法，以确保它们支持而非损害科学界。为帮助促进这一点，我们首先定义了一套我们努力在今后指标中遵循的标准…… ” 这些新标准包括：
直观：我们努力使我们的指标直观易懂，以便您能够负责任地应用/使用它们。
透明：我们努力使我们的指标的计算和输入对所有人透明。
稳健：我们努力使我们的指标难以被人为操纵或影响，并且不会随时间经历破坏性的计算变化。
相关：我们努力不脱离语境展示我们的指标，推动其负责任使用，并始终为我们的指标提供正确的语境。
ResearchGate进一步指出：“ 不幸的是，RG评分不符合其中一些标准。在考虑这些要点后，我们决定移除RG评分。 ” 见https://www.researchgate.net/researchgate-updates/removing-the-rg-score，访问于2023年12月4日，副本已并入诉讼记录。
13 在Dhanasar案中，记录证明申请人持有多个研究生学位，包括 “ 机械工程和应用物理学两个理学硕士学位，以及工程学博士学位。 ” Id. at 891。
14 “ USCIS认为，STEM领域的高级学位，特别是哲学博士（Ph.D.），若与拟议事业相关且与推进对美国竞争力或国家安全至关重要的关键和新兴技术或其他STEM领域的工作相关，则是根据第二项要件评估时与其他证据一并考虑的一个特别积极因素。 ” 见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

同上，第893页，脚注11。此外，Dhanasar博士特定研究项目获得“ 持续政府资助 ”也是认定其处于有利地位能够推进拟议事业的相关考量因素。同上，第893页。在本案中，与Dhanasar案不同，申请人未提交研究资助的副本以证明其为自己的特定项目在D
~ I获得的资助。尽管如此，私营或公共部门对个人工作的兴趣或资助并非我们在根据Dhanasar框架第二项要件判定资格时考虑的唯一因素。

关于担任同行评审的邀请，申请人提供了2022年3月及之后的几封电子邮件，邀请其审阅提交至Heliyon、JMIR Human Factors和JMIR Research Protocols的稿件。这些邀请的日期晚于申请提交之日。资格必须在提交福利请求时予以证明。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)、(12)。此外，记录未表明申请人完成了任何所请求的稿件审阅。申请人也未证明其在广泛同行评审过程中的参与程度构成其领域的成功记录，或以其他方式表明其处于有利地位能够推进其研究事业。

记录表明申请人在研究生学习期间以及在l I期间进行了研究，但她未证明该工作使其处于有利地位能够推进其拟议事业。虽然我们认识到研究必须以某种方式为知识库增添信息才能被接受发表、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将被认定处于有利地位能够推进其拟议事业。相反，我们审查Dhanasar案中列出的因素，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。同上，第890页。然而，申请人未充分证明其已发表和展示的工作推动了公共卫生领域的进展，或其在酒精使用干预、接触弱势青年、预测犯罪活动、预防VVF以及帮助PWD方面产生了实质性的积极讨论。证据也未显示其研究成果被独立研究人员频繁引用，或以其他方式构成推进公共卫生相关研究的成功或进展记录。

基于上述理由，申请人未满足Dhanasar框架的第二项要件。由于记录中的文件未证明其处于有利地位能够按照Dhanasar先例决定第二项要件的要求推进其拟议事业，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其根据Dhanasar所述第三项要件资格的上述论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出决定对结果并非必要的问题作出认定 ”）；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. O-1非移民身份

申请人主张其获得O-1非移民签证是“ 有力证据 ”，证明其处于有利地位能够推进其拟议事业。记录反映，2022年3月（八

在其I-140移民申请提交八个月后），申请人获得了O-1身份，该类别保留给具有杰出能力的非移民。尽管USCIS已批准至少一份代表申请人提交的O-1非移民签证申请，但该批准并不妨碍USCIS基于不同标准——法规、规章和判例法——裁定并拒绝移民签证申请。

许多I-140移民申请在USCIS批准非移民申请后被拒绝。参见，例如，Sunlift Int'l v. Mayorkas, et al., 2021 WL 3111627 (N.D. Cal. 2021)；Q Data Consulting, Inc. v. INS, 293 F. Supp. 2d 25 (D.D.C. 2003)；IKEA US v. US Dept. of Justice, 48 F. Supp. 2d 22 (D.D.C. 1999)；Fedin Bros. Co., Ltd. v. Sava, 724 F. Supp. at 1108, aff'd, 905 F.2d at 41。此外，我们对USCIS服务中心（裁定非移民签证申请的办公室）的权限类似于上诉法院与地区法院之间的关系。即使服务中心主任已代表个人批准了非移民申请，我们在裁定另一份移民申请时也不受该认定的约束。参见，例如，La. Philharmonic Orchestra v. INS, 248 F.3d 1139 (5th Cir. 2001)（per curiam）。我们也不因可能存在错误的先前批准而被要求批准未证明资格的申请或请求。参见Matter of Church Scientology Int'l, 19 I&N Dec. 593, 597 (Comm'r 1988)；另参见Constr. & Design Co. v. Bureau of Citizenship & Immigr. Servs., 2008 WL 2074097 *5 (N.D. Ill. May 14, 2008)（将AAO“对每份申请单独评估，而非仅因先前批准而橡皮图章式批准申请”描述为“审慎”之举），aff'd sub nom. Constr. & Design Co. v. US. Citizenship & Immigr. Servs., 563 F.3d 593 (7th Cir. 2009)。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第二项要件，我们认定其未证明有资格或基于自由裁量权以其他方式值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考量。

命令：上诉被驳回。