FEB022023_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：23070928 日期：2023年2月2日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名环境科学家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer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，认定记录未能证明申请人符合国家利益豁免的资格。本事项现上诉至本办公室。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)。本办公室对本案问题进行重新审查。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签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格，其随后必须证明其值得在“国家利益”下获得对职位offer要求的自由裁量豁免。本法第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，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，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性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授予或否决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，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

记录表明申请人符合持有高级学位的专业人士资格。申请人于2013年在伊朗I!大学获得自然资源工程硕士学位，其拟从事的职业属于专业范畴。

有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。

申请人在2019年11月提交申请时，是_____大学环境科学与技术系的研究生，自2015年起一直在该校攻读博士学位。除研究生学业外，其近期声称的唯一过往就业经历是2016年5月至2017年1月在l I供水与排污管理局的兼职实习。申请人于2020年8月完成博士学位。记录中有博士后职位的offer文件，但未显示其接受了其中哪些（如有）offer。

在提交申请时，申请人表示她打算留在l l担任博士后学者，在那里她将“ [进]行研究，通过有效实施绿色基础设施来改善城市水资源管理和可持续性，并开发韧性评估工具[和]决策支持系统。”她补充说，她的“ 研究涉及社会的基本需求，即对洪水和干旱等气候变化灾害的韧性，以及获得安全充足的饮用水。”

在回应补充证据请求（RFE）时，申请人提供了更多细节，称：

[我]的拟议事业旨在（1）开发和扩展气候变化对区域和流域尺度洪水和高温影响的模型，（2）识别利益相关者的态度和认知，以改进脆弱地区减灾计划最佳实践的选择，以及（3）开发框架决策支持系统，以改进政策和管理，并朝着更具韧性的[原文如此]城市迈进。

审理主任认定，申请人已证明其拟议事业既具有实质性价值又具有国家重要性，因而符合Dhanasar框架的第一项要件，但不符合第二项要件。审理主任进一步认定，由于申请人未证明其处于有利地位以推进拟议事业，其未能通过证明权衡之下豁免职位offer要求将有利于美国而满足第三项要件。

本办公室同意审理主任关于Dhanasar第一项要件的结论，无需在此详述。

A. 处于有利地位以推进拟议事业

为确定个人是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其教育背景、技能、知识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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人主张，由于其学术研究及她“担任过若干研究性职位”，她处于有利地位以推进拟议事业。教育和经验可以有助于证明申请人处于有利地位，但本办公室必须综合考虑整体记录。
申请人在l I的博士导师表示，申请人的“研究高度切合绿色基础设施发展”，而后者“基于将自然生态系统融入城市环境，目标是改善生物多样性、雨水管理、气候和空气质量，并最大化粮食生产。”就申请人在该领域的具体贡献而言，申请人的导师表示：

[申请人]在绿色基础设施领域进行了研究，以识别绿地开发所带来的一些优势，包括控制空气污染和开发新的休闲空间……[申请人]的研究有助于为土地管理机构开展绿色基础设施开发项目提供依据……最后，[申请人]设计了一种新的评估工具，以帮助表征绿色基础设施的韧性和效能。

申请人提交了来自美国多所大学教职人员的信函，讨论了申请人在研究生学习期间或与之相关开展的各类项目。申请人还提交了其已发表文章的副本。申请人称，她的“同行评审期刊文章……已发表在其领域的顶级期刊上，这反映了同行对其研究价值的认可。”申请人主张，其工作的影响力从引用中可见一斑。Google Scholar的打印件显示有17次此类引用，申请人还提交了一篇2019年“迷你综述”文章的部分副本，该文引用了她的五篇文章。

其中一些信函和文章涉及数年前的工作，例如农业农药径流研究。几乎所有有记录的申请人工作引用均与这一较早的研究相关，而非其较近期的研究。这些信函未解释申请人较早的工作如何与申请人关于城市环境中绿色基础设施研究的拟议事业直接相关。

在否决通知中，审理主任认可了申请人的证据，但认定该证据未能证明申请人处于有利地位以推进拟议事业。审理主任指出，其他研究人员的信函“未解释申请人的工作如何被实施、利用、受到该领域其他人的赞誉，或如何推动进步。”

在上诉中，申请人主张审理主任施加了过于严格的标准。撇开具体措辞不论，Dhanasar案要求的不只是证明个人有资格从事某一特定专业或职业。本办公室考察个人的成功记录以及其工作所吸引的兴趣程度。Id. at 890。

在本案中，审理主任认可了申请人工作被引用的证据，但认定申请人未证明“引用次数……反映了对其工作的兴趣程度……足以满足Dhanasar的第二项要件。”审理主任指出，虽然所有已发表的研究都“为知识库增添了信息……并非每一位进行了原创研究的个人都会被认定处于有利地位以推进其拟议事业。”

在上诉中，申请人主张她已提交了来自数位研究人员的信件，这些研究人员实施了她的研究成果。其中一些研究人员在其自己的文章中引用了申请人的工作。Dhanasar 提及“该个人工作所吸引的兴趣程度”（强调为后加）。我们必须考虑每一项证据的权重，并判断其总体是否足以满足 Dhanasar 第二项条件。在此，有限的兴趣证据不足以满足申请人的举证责任。

申请人已表明其研究是有用的，但正如审理主任在驳回通知中所承认的，科学研究的本质就是产生新知识。国家利益豁免是一项额外福利，并非提供给每一位提出申请的专业领域高等学位持有者，也并非每一位有产出的研究人员都有资格获得该额外福利。

申请人称审理主任未充分考虑申请人参与同行评审的情况。虽然所提交信件中的一封主张“同行评审对研究人员而言是一项罕见的职责”，但记录并未就该主张提供充分的独立、客观支持，即申请人的同行评审活动表明其在领域内的地位。期刊出版商自身的材料就其出版商的声誉和所声称的标准而言，本质上具有自我宣传性质。

在提交申请时，申请人担任 Med Win Publishers 出版的一本期刊的编辑委员会成员。申请人在上诉中称，“MedWin 要求审稿人在其申请成为审稿人时提交简历，表明审稿人经过仔细审查。”记录中一封来自 Med Win 的信件部分内容如下：

Med Win 是一家开放获取、国际同行评审的出版商，致力于发表原创文章，重点在于最新研究成果……

我们很高兴为 [申请人姓名] 博士提供推荐信，她应我们的邀请加入本期刊，现为我们的编辑委员会杰出成员。她的目标是在医学科学的所有新兴领域发表各类高质量同行评审作品。祝她未来一切顺利。如有任何问题，请随时询问。

Med Win 的信件未解释具有土木工程背景的申请人如何有资格担任一份“医学科学”期刊的编辑。MedWin 信件中的多处语法和大小写错误引发严重关切，尤其是在涉及学术论文出版商时。同一封 Med Win 信件以“Dr.”尊称称呼申请人，但该信件日期为 2019 年 10 月，距申请人获得博士学位将近一年。这一错误削弱了 MedWin 仔细评估其编辑资格的主张。总之，申请人未能表明其与 Med Win 的关联是对其有利的有力证据。

另一项考虑因素是申请人在提交申请时其职业发展的进展。她最初描述拟从事的事业涉及寻求博士后职位。上诉中提交的来自 National Postdoctoral Association 的材料将博士后职位称为“为获得追求职业道路所需专业技能而进行的学术培训”。此外，在提交申请时，申请人仍是一名研究生，尚不具备担任博士后职位的资格。因此，申请人的拟从事事业部分是在其未来有资格获得该培训时寻求进一步培训。在记录的更广泛背景下，申请人未能证明，作为一名学生，她已处于良好位置，能够从事其尚未获得必要资历和资格的活动。

总之，尽管申请人进行了有产出的研究且对其一些同事有用，但她未能证明在其领域取得了足够的进展或成功，或相关方对其工作有足够兴趣，以表明她处于良好位置推进其拟议的研究事业。

B. 总体而言豁免是否有利

第三项条件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估如下因素：鉴于外国国民的资格或拟从事事业的性质，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；即使假设其他合格美国工人可用，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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890-91。

申请人最初称“她在促进美国利益的领域成功研究的记录……满足 [Dhanasar 第三项] 条件”。在回应 RFE 时，申请人称：“由于记录中的证据表明 [申请人] 的工作促进美国利益，且她处于良好位置推进拟从事事业，因此显而易见 [申请人] 满足 [第三项] 条件。”但所引因素涉及 Dhanasar 前两项条件，并未充分涉及单独的第三项条件以满足申请人的举证责任。

申请人还称“由于其博士学生身份具有临时性质，在本案中获得劳工证将不切实际”。记录显示，申请人于 2020 年 8 月获得博士学位，距其于 2021 年 9 月提出该论点已超过一年。此外，F-1 非移民分类的存在正是为了让

外国学生能够在美国学习；研究生学习的临时性质本身并非支持永久移民福利的论点。同样，非公民能够以非移民身份在临时博士后职位中接受培训。永久移民身份对于研究生学习或博士后培训均非必要，因此申请人希望进行此类培训本身并非认定豁免工作邀请要求将有利于美国的有力依据。

虽然初次提交材料包括一封在申请人完成博士学位后向其提供 I I 博士后职位的信件，但没有证据表明她接受了该职位。相反，其对 RFE 的回应包括一封向其提供“ I I 大学博士后研究员职位……开始日期为 2021 年 10 月 6 日 ”的信件。申请人未说明她是否接受了该邀请。相反，她表示她“ 计划在不久的将来继续担任博士后研究员 ”。I !大学位于马里兰州 I l；当申请人于 2021 年 12 月提交上诉时，她提供了加利福尼亚州的居住地址。

我们认定 Dhanasar 中的申请人部分满足第三项条件，因为他在联邦资助项目中“ 发挥了关键作用 ”。Id. at 893。在现在摆在我们面前的案件中，申请人未确立可比的记录。申请人表明她参与了一个由 National Science Foundation（NSF）资助的项目，其博士导师主张申请人“ 作为该 NSF 项目的重要成员工作 ”，但申请人未表明 NSF 认为申请人在该研究中发挥关键作用或知晓其参与，或申请人参与了项目的构思而非在较晚日期加入。相比之下，Dhanasar 中的个人“ 发起或是在数个获资助拨款提案上的主要奖励联系人，并且……是许多拨款上唯一列出的研究人员。 ” Id. at 893, n.11。申请人未表明她一直在推动或发起研究。相反，她在大学教员的监督和指导下接受培训，而这些教员似乎在申请人参与项目之前已获得拨款资助。

申请人的拟从事事业涉及一个重要研究领域，但她未能证明总体而言豁免法定工作邀请要求将有利于美国。根据法规，研究人员推定受工作邀请要求约束，或根据该法第 203(b)(2) 条附带劳工证，或根据该法第 203(b)(l)(B) 条不附带劳工证。申请人未能履行其举证责任，证明她有资格获得这一广泛要求的个人豁免。

由于申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第二项和第三项条件，我们作为自由裁量事项认定她未能确立国家利益豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。