FEB082024_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：28963575 日期：2024年2月8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）

申请人是一名工程师和技术专家，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，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求，即国家利益豁免。参见《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该申请，认定记录未能证明申请人有资格获得或在自由裁量权范围内理应获得国家利益豁免。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（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。

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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人还必须证明其有资格获得对工作邀请要求“符合国家利益”的自由裁量豁免。该法第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，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，在申请人证明以下内容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

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。记录反映了该认定。申请人于2012年5月从[已隐去]获得计算机信息系统理学硕士学位，此前于2017年在马萨诸塞州[已隐去]获得工程学理学硕士学位。其作为航空技术领域研究人员的预期职业符合专业人士的定义。

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（从而豁免劳工证）将符合国家利益。

A. 实质价值与国家重要性

对于Dhanasar框架的第一项要件，审理主任认定申请人的事业具有实质价值且具有国家重要性。本办公室同意审理主任的认定。

申请人在提交申请时附上了其陈述，表明他是一名工程师和技术专家，计划研究“无人驾驶飞行器，通常称为无人机，通常为四旋翼配置”。他表示其重点将“放在对美国至关重要的两个领域，[即]无人机的空气动力学及其在民用任务和行业中应用的实验”。（强调省略）。他还提到他正在发表与四旋翼相关的研究，之后“计划与机器人和运输领域的专家合作，继续探索各种方式，并运用[其]独特技能，发现无人机在任何行业中执行特定功能的新方式。”

在回应补充证据请求（RFE）通知时，申请人提供了更多细节，称：

通过继续我的工作，我将研究如何优化测绘活动（例如建筑工地的航空测绘）中的飞行时间和速度，以实现高分辨率数据采集和实时解读，从而在施工期间识别缺陷。我还将研究[无人驾驶飞行器（UAV）]如何应用于不同行业，例如[环]境行业，以识别水体中的污染物并绘制污染物的横向范围和深度。此外，该经验将有利于美国，因为可以研究无人机在不同大气环境[原文如此]（例如月球和火星上）中的行为方式，因为NASA和其他私人太空探索公司正在研究利用无人机了解各行星的地质、地形和生命的方法。

申请人已表明，其作为研究人员专注于UAV空气动力学及其在民用任务和行业中应用的拟议事业具有实质价值。

申请人还证明了其拟议事业具有国家重要性。正如申请人陈述中所解释的，关于UAV飞行特性的可用数据有限。他主张，提供对其能力和局限性更好理解的研究，将有利于为农业、医疗保健、军事、安全和建筑等不同行业建造更高效的无人机。

申请人提供了与其先前UAV研究工作相关的支持性文件，包括其研究生研究论文以及教授和同事的来信。来自[已隐去]机械工程系[已隐去]副教授的一封信解释说，在研究生期间，申请人参与了空气动力学领域的研究，包括风洞和风力测试及其对四旋翼的影响。[已隐去]解释了无人机的重要性，称：“ 无人机正成为许多领域社会不可或缺的一部分，从安全和医疗保健到农业。它们有多种用途，例如配送、航空测绘，并有可能用于灾害响应。随着这些设备的普及，关于其飞行能力的信息却很少。 ”他进一步解释说，“ 然而，关于无人机上使用的较小尺寸螺旋桨的数据很少。 ”他说，“ [申请人]研究并开发了一个使用工程软件来描述和表征UAV推进系统的程序。这一开发可以带来更好的无人机设计，并为新兴的无人机空气动力学领域提供知识。 ”

来自[已隐去]计算机科学系助理教授[已隐去]的另一封信称，“ 从无人机的物理飞行特性、如何编程使其执行功能以及如何与互联网交互等方面研究无人机，将提供可用于关键基础设施行业各种用途的信息。 ”他还举例说明无人机使能源行业和边境安全受益。考虑到UAV是“ 关键 ”行业的新兴技术，[已隐去]解释说，申请人对UAV能力的研究将贡献航空技术领域所需的信息。

此类文件表明，申请人的拟议事业有可能在其航空技术领域产生更广泛的影响，达到国家重要性的水平。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转移到申请人本人。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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。审理主任认定，在考虑这些因素后，所提交的证据未能证明申请人处于有利地位以推进拟议事业。经重新审查，本办公室同意审理主任的意见，即申请人不符合Dhanasar的第二项要件。2

2 虽然本办公室未逐一讨论记录中的每项证据，但已审查并考虑了每一项。

在上诉中，申请人主张其处于有利地位以推进拟议事业，强调其见习工程师认证、通过研究和实践经验对航空学和工程领域的贡献，以及其“对推进无人机和工业应用领域的持续承诺”。上诉未指出审理主任决定的任何具体问题，而是概括性地主张其处于有利地位以推进其拟议事业，并请求本办公室重新考虑记录中的证据。

记录包括申请人的简历文件；学历证书；研究生院研究论文；工程师见习资格认证和六西格玛绿带认证，并附有推荐信讨论其过往研究和工作经历；_____的学生会员卡；以及申请人进行学生演讲的照片。

在申请人针对补件通知的回复中提交了额外文件，但该文件日期晚于本申请2022年7月的提交日期。例如，其中包括一封日期为2022年9月26日的信函，I_____I通知申请人其被选为2023年春季电气工程博士学位的博士生；申请人与多所大学之间关于其有意申请研究生项目的电子邮件往来；一封日期为2023年1月的电子邮件，I_____I通知申请人其研究有引用链接；以及关于申请人向出版商提交文章供其审阅的电子邮件往来。这些额外证据呈现了提交时不存在的新事实。申请人必须在提交时确立资格；申请不能在未来日期、在申请人依据一套新事实变得符合资格之后获得批准。Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm. 1971)。因此，我们不会考虑该证据以确立申请人获得该利益的资格。

本程序中的证明标准是优势证据，即申请人必须证明其所主张的为“更可能而非不可能”或“很可能”真实。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下满足举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡证据，以优势证据标准评估申请人的资格。在考虑全部情况后[3]，我们认定申请人未能以优势证据证明其在Dhanasar第二项要件下处于良好地位以推进拟议事业。

我们认可申请人获得了工程师见习资格认证以及工程学和计算机信息系统两个理学硕士学位。虽然申请人的教育使其符合基础EB-2签证类别的资格，但其未能证明其学术成就和工程师见习资格认证本身足以证明其处于良好地位以推进其拟议事业。在Dhanasar中，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。我们在确定申请人是否处于良好地位以推进其拟议事业时考察多种因素，而教育

[3] 参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。

及该领域的认证是可能有助于此类认定的众多因素之一。[4] 我们必须将记录作为一个整体来考虑。此外，我们注意到申请人并未主张其在科学、技术、工程或数学领域的高级学位，且其拟议事业聚焦于关键和新兴技术或其他对美国竞争力或国家安全重要的领域。[5]

记录显示其为研究生学习进行了研究，两篇研究论文及其教授的推荐信可资证明。如申请人所述，其拟议事业的基础是其2016年的第一篇研究论文，题为!_____II_____I。尽管申请人将其2016年研究论文提交给多家科学期刊发表，但记录未显示该论文已发表、有引用历史，或在其领域产生了积极讨论。
2021年，申请人合著了第二篇研究论文，题为----------，该论文涉及Chandy-Misra算法作为计算和操作系统中同步问题的一种可能解决方案。尽管其表示这项较新的研究将有助于其拟议事业所需的软件开发，但记录未显示该研究与其研究无人机空气动力学及其在民用任务和行业中的应用的拟议事业有何关联。此外，记录未包括证明任一研究论文在航空技术领域构成成功或进展记录的证据。

申请人提交了讨论其研究项目及其工程和计算机信息系统知识的推荐信。这些信件大多讨论申请人2016年较早的研究工作，概括总结其研究项目并主张该项目有助于无人机研究和航空技术领域。例如，申请人研究生院同事的一封信，I_____!描述了申请人与无人机相关的研究生研究及其软件开发知识被用于涉及无人机的不同类型模拟。他总结了该项目对四旋翼螺旋桨的研究及其无人机风洞实验，以强调该研究有助于为研究无人机以改进其设计和燃油效率的方法提供信息。该信还通过申请人的课程学习、其作为软件程序员的能力及其领导能力，概括强调其“ 航空专业知识 ”。此外，I_____I的信解释其于2016年评估了申请人与无人机相关的研究，并解释称“ 申请人工作的性质只是为一个重要领域贡献知识，该领域将以多种方式服务于美国的利益。 ”他描述了可能“ 利用螺旋桨特性和四旋翼机身阻力信息等来设计和制造适合特定用途的无人机 ”的行业。申请人大学教授和同事的其他信件同样证明申请人的职业道德、工程和计算机科学知识、其专业研究技能及其研究无人机的热情。

我们认可这些信件表明作者重视申请人的研究工作，并表示希望申请人继续研究无人机。然而，这些信件未详述其成就和对该领域的贡献，或申请人的研究成果如何在该领域产生

[4] 参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(1)。
[5] 参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(2)。

影响、如何帮助该领域的其他人，或以其他方式反映成功或进展的记录，表明其处于良好地位以推进拟议事业。[6] 产生新知识是科学研究的本质。国家利益豁免是并非提供给每一位申请的高级学位专业人士的额外利益，也并非每一位有成果的研究人员都有资格获得该额外利益。

另一封来自_____教授的信，I_____I_____I解释称其个人不认识申请人，但通过其大学同事了解申请人从事无人机工作。他解释称申请人与无人机相关的工作特别令人感兴趣，因为更高效地使用无人机可以提高农业任务的效率。一封来自_____的类似信件解释称其通过一位同事了解到申请人与无人机相关的研究工作。其信件还描述了申请人的工程和信息技术背景及知识被用于申请人与无人机相关的研究。I_____I解释称在研究申请人的工作后，其认为申请人的技能组合将通过改进无人机在该行业中的编程和使用而使石油和天然气行业受益。

尽管作者们对申请人的航空技术知识和其与无人机相关的研究工作印象深刻，但他们未表明其工作已影响其领域或已被他人采用，以确立其处于良好地位以推进其拟议事业。USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源提交作为专家证词证据的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责就非公民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。Id., 另见 Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证词可能因相关性、可靠性和整体证明价值而被赋予的不同权重）。在此，推荐信概括了申请人的学术和专业成就及其先前与无人机相关的研究；然而，它们未充分详述申请人的工作已成为进一步研究的推动力或对航空技术领域具有界定意义。

尽管我们认识到，研究以某种方式为知识库增添信息，从而得以被接受发表、展示、获得资助或获得学术学分，但并非每一位从事过原创研究的人都会被认定为处于有利地位以推进其拟议事业。我们审查Dhanasar案中列出的因素，以确定例如该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、或在相关方中引起的兴趣是否支持这一认定。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。然而，申请人未能证明其研究有助于航空技术领域的进步，也未能证明该研究在评估无人机空气动力学及其在民用任务和行业中的应用方面产生了实质性的正面讨论。证据也未显示其研究成果被独立研究人员频繁引用，或以其他方式构成在推进与其拟议事业相关的研究方面的成功或进展记录。由于记录不足以显示申请人处于有利地位以推进其拟议研究事业，他未能确立其满足Dhanasar框架的第二项要件。

6 一般参见6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(0)(1)。

由于记录中的文件不足以确立申请人处于有利地位以推进拟议事业，如Dhanasar先例决定第二项要件所要求，他未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在Dhanasar框架第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（"法院和机构无需对作出其所需结果所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)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于记录未能确立申请人已满足Dhanasar分析框架所要求的第二项要件，我们认定申请人作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。