FEB122024_05B5203 · 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：29830165 日期：2024年2月12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）

申请人是一名研究员、教师和政策顾问，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与此基于就业的第二优先（EB-2）分类相关联的工作邀请要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益时，行使自由裁量权批准此项对所需工作邀请的豁免，从而豁免劳工证。见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但记录未能证明其符合以下资格：豁免所需工作邀请、从而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。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个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

虽然法规和相关部门规章均未定义“国家利益”一词，但本办公室在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar案指出，USCIS可以作为自由裁量事项

批准对归类为EB-2类别的申请人豁免工作邀请、从而豁免劳工证的国家利益豁免，如果其证明：(1) 非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于非公民拟从事的具体事业。该事业的价值可以在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟从事的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。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向非公民。为确定非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录。未来活动的模型或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。USCIS可以评估以下因素：鉴于非公民资格的性质或拟从事的事业，非公民获得工作邀请或申请获得劳工证是否不切实际；即使假设有其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公民贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

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。需要确定的唯一问题是，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。

在提交申请时，申请人是~-------~捷克（捷克共和国）的一名站点可靠性工程师。申请人拟从事的事业是研究技术（特别是人工智能和社交媒体）对内外安全关切的影响、作用和使用，这些关切包括国家安全威胁、移民和边境安全、外交、冲突解决以及城市、州和国家的激进化问题。申请人还拟教授“ 下一代学者，他们将为安全冲突、暴力和青年研究的发展做出贡献 ”。

基于下文讨论的理由，本办公室认定申请人的事业具有实质价值和全国重要性。但记录中的证据未能充分证明

申请人处于有利地位以推进其拟从事的事业。因此，本办公室认定申请人未根据Dhanasar案所确立的分析框架确立国家利益豁免的资格。

A. 实质价值和国家重要性

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于个人拟从事的具体事业。如上所述，该事业的价值可以在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟从事的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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任认定申请人提供了充分证据以证明其拟从事的事业具有实质价值性质。但审理主任认定申请人的事业不具有全国重要性，因为他们未能证明 " 继续[其]工作具有全国或全球影响 " 。本办公室并非仅从地理视角看待拟从事事业的影响。更广泛的影响可以超越特定拟从事事业的地理位置和焦点。相关的调查是，更广泛的影响是否适用于不仅仅是狭隘地赋予拟从事事业利益的范围之外。

此外，审理主任表示他们 " 无法得出该事业具有全国重要性的认定 " ，因为 " 证据不支持以下认定：[申请人的]方法、解决方案或技能不同于或优于美国已有的方法、解决方案或技能。 " 但Dhanasar分析框架的第一项要件聚焦于拟从事的事业。因此，个人申请人的 " 方法、解决方案或技能 " 等属性与审查拟从事的事业是否达到全国重要性水平无关。1

本办公室认识到审理主任对申请人拟从事事业的关切。申请人提出了14条单独的路径来描述其研究。他们将其社会科学研究描述为信息技术和人工智能领域的研究。记录还反映，申请人毕业后才开始从事非学术性的信息技术重点岗位。这些看似不同的专注领域使得评估申请人拟从事的事业具有挑战性。但申请人对某事业的详细陈述描述了其研究及其对民族国家国内和国际安全的潜在前瞻性影响。对申请人提交证据的进一步审查发现，申请人拟研究信息技术、人工智能、社交媒体以及21世纪生活中其他技术相关特征对国家和国际安全领域社会科学主题的影响。申请人还提交了一封来自社会科学研究领域专家的有证明力的支持信，该专家目前担任英国I I
I I的教职，信中切实描述了国家的外部安全如何与该国内部个人的安全相联系，并以个性化和有意义的方式描述了申请人的过往经验。此外，申请人提交的文件证明了其拟从事研究对该领域的更广泛影响，因为研究结果过去和现在都打算继续传播给他人

1 这些事项与证明符合Dhanasar框架第二项要件下的资格相关。

通过该领域的学术期刊在该领域发表。申请人的主张得到实质性、相关且具有证明力的证据支持，这些证据证明了其拟议研究具有重大价值和国家重要性。因此，尽管我们同意审理主任关于申请人已证明其重大价值的结论，但我们不同意审理主任关于申请人拟议事业的国家重要性的结论，并予以撤回。我们认定，申请人已根据Dhanasar框架第一项要件证明了其拟议事业的国家重要性。2

B. 处于有利地位以推进拟议事业

在确定申请人是否符合Dhanasar第二项要件时，"我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育背景、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。"同上，第890页。

记录包括申请人的简历、学术记录（包括其政治学博士学位）、已发表和已展示的作品以及同行评审。此外，申请人还提供了其Google Scholar个人资料、引用其研究发现的文章的文件、个人支持信、信息技术主题专业认证的证据以及参加受邀研讨会的证明。3

申请人主张，他们"严格具备全面的资格组合"，使其处于有利地位以推进其拟议事业。申请人特别强调其教育资历和研究引文历史，以支持其处于有利地位推进拟议事业。申请人还提到其参与了若干由[已隐去]管理的奖学金资助的海外学习项目。_____.. 我们注意到，申请人获得了政治学博士学位（研究方向为非洲研究）以及和平与冲突研究硕士学位。虽然申请人在非科学、技术、工程或数学（STEM）相关学科4的博士和硕士级别教育资历使其符合基础EB-2永久移民分类的资格，并且是审议中的积极因素，但申请人未能充分证明其学术成就和引文记录本身足以证明其处于有利地位以推进其拟议事业。而且，记录未能以有意义的细节充分描述申请人所确定的海外学习机会，使我们无法确定这些机会如何有助于评估申请人推进其拟议事业的有利地位。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，

2 申请人还将"教学"确定为其拟议事业的一个组成部分。但在Dhanasar中，我们讨论了教学如何不会以提升至国家重要性的方式广泛影响某一领域。某人的教学收益通常仅直接惠及被教授的学生，而非更广泛的人群。
3 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。
4 "USCIS认为，STEM领域的高级学位，特别是哲学博士（Ph.D.），若与拟议事业相关并与推进关键和新兴技术或其他对竞争力或国家安全重要的STEM领域的工作相关，则是根据第二项要件进行评估时与其他证据一并考虑的特别积极因素。"见6 USCIS政策手册F.5(D)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual。

以确定申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业，而教育和引文是可能有助于此类认定的众多因素中的两个因素。

记录表明，申请人在研究生学习期间以及从教育项目毕业后进行了研究。但申请人未能证明这项研究工作使其处于有利地位以推进其拟议事业。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，但并非每一个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。相反，我们审查Dhanasar中规定的因素，以确定例如个人实现拟议研究目标的进展、在类似工作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，本案申请人未能充分证明其已发表和已展示的作品已成为关于民族国家国内和国际安全的社会科学研究的进展推动力。

申请人还引用了其开发的"融合安全研究、AI[人工智能]、IT[信息技术]和数据分析要素的课程"。为支持此主张，申请人提交了三份未注明日期的课程大纲，来自[已隐去]的课程

._____。"从这个"教学作品集"中无法看出课程大纲如何构成一门课程。此外，虽然可以从课程大纲推断申请人教授了这些课程，但申请人是否开发了所确定的课程并不足够清楚。而且，即使申请人所确定的课程确实构成一门课程，我们也不会认定这足以支持申请人关于其处于有利地位以推进其拟议事业的主张。例如，无法看出这些课程是何时教授的以及是否继续教授。此外，课程大纲未能充分表明该课程（如果确实存在的话）如申请人所主张的那样融合了AI、IT或数据分析。因此，申请人提交的课程大纲是否反映了与申请人在美国拟开展的事业类似的努力，并不足够明显。5

关于申请人受邀担任和实际担任同行评审员一事，他们提交了几封来自若干期刊编辑委员会请求其提供服务的电子邮件。但从记录中不清楚申请人是否完成了评审。此外，记录未表明申请人在同行评审过程中的参与程度是否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以推进其拟议事业。

申请人还向记录提交了几封来自导师、同事、同行和学生的信件，涉及从社会科学到工程学到信息技术的多种不同学科。这些信件赞扬了申请人在教学、

5 正如我们之前提到的，申请人确实将"教学"确定为其拟议事业的一个组成部分。但在Dhanasar中，我们讨论了教学如何不会以提升至国家重要性的方式广泛影响某一领域。某人的教学收益通常仅直接惠及被教授的学生，而非更广泛的人群。未来的教学活动作为拟议事业的一个组成部分，不会根据Dhanasar分析框架第一项要件提升申请人的资格。因此，本案中申请人过去教授课程的活动不足以作为其未来活动的模式，以证明其处于有利地位推进具有国家重要性的拟议事业。

研究和学术追求方面的众多积极品质。一封信还指出了申请人"适应和……轻松学习的能力"。但这些溢美之词并未提供有关申请人具体工作影响其安全研究领域的相关或适当细节，使我们无法评估其是否代表了成功记录或进展，从而使申请人处于有利地位以推进其拟议事业。

而且，尽管[已隐去]的信确实描述了申请人研究工作中的一个具体方面，但仍未能充分证明申请人推进其拟议事业的有利地位。作为[已隐去]机械工程博士后研究员的[已隐去]是否有资格讨论申请人在社会科学方面的研究，特别是技术（人工智能和社交媒体）对城市、州和国家的内部和外部安全关切（如国家安全威胁、移民和边境安全、外交、冲突解决和激进化）的影响、作用和运用，这一点未得到充分确立。因此，我们不认为这封信反映了申请人在类似其拟议事业的追求中的成功记录或进展。

III. 结论

基于上述理由，申请人未能满足Dhanasar分析框架的第二项要件。由于案卷中的证据未能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，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。鉴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依据Dhanasar所述第三项要件是否具备资格的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对其裁决结果为不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)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝审理上诉中的替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。