FEB182020_01B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：4286860 日期：2020年2月18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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名电气与计算机工程研究人员，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对附属于该EB-2分类的工作邀请要求及劳工证要求的国家利益豁免。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，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2签证分类资格，即作为高等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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一递进框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。-
(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合条件且属于持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业领域具有特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的移民。

(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合条件且属于持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业领域具有特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的移民。

(B) 工作邀请豁免-

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使裁量权2，在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求及劳工证要求将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育背景、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。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求及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：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，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

1 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) (NYSDOT)。
2 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

其他合格美国工人可用，美国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。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作邀请要求及劳工证要求将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格。4 尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求及劳工证要求将符合国家利益。

在提交申请时，申请人是[已隐去]大学[已隐去]的 graduate student and research assistant。记录包括一封来自[已隐去]大学电气与计算机工程教授兼系主任[已隐去]的信函，称申请人“ 曾担任[已隐去]的博士研究员，并正在我的指导下完成学位。 ”5 在上诉中，申请人表示他目前正在[已隐去]大学和[已隐去]大学担任博士后研究员。他提供了两所大学的信函，确认其被任命为[已隐去]大学的博士后研究助理以及[已隐去]大学的访问研究合作者。6

A. 拟议事业的实质性价值和国家重要性

申请人表示其打算继续从事与[已隐去]相关的研究。

[已隐去]。 ”他解释说，其拟议工作旨在为未来无线网络设计高效算法、评估终端用户行为并开发无线数据网络中的潜在定价，以及优化智慧城市的资源分配。申请人还表示，他计划开展涉及开发管理学习中遇到的在线干扰框架的研究。

记录支持审理主任的认定，即申请人的拟议事业具有实质性价值和国家重要性。例如，申请人提供的文件表明，其拟议研究的益处具有更广泛的影响，因为研究结果通过工程期刊和会议传播给该领域的其他人。由于申请人已证明其[已隐去]和

3 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人获得了[已隐去]大学电气与计算机工程理学硕士学位（2017年10月）。
5 提交申请后，申请人获得了[已隐去]大学电气与计算机工程博士学位（2018年10月）。
6 由于申请人申请豁免工作邀请要求，其无需拥有特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关其当前和预期职位的信息，以说明其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。

无线通信研究的实质性价值和国家重要性，我们同意审理主任的认定，即申请人符合Dhanasar框架的第一项要件。

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向申请人。记录包括其简历、学术资历、同行评审活动、发表文章和会议报告的文件。他还提供了引用其已发表作品的证据，以及讨论其在[已隐去]大学[已隐去]指导下研究生工作的推荐信。

上诉中，申请人主张其学术资格7、工作经验、研究文章、引用证据8以及其研究的资助资金表明他处于有利地位，能够推进其拟议的事业。基于下文所述理由，证据不足以证明根据Dhanasar第二项要件，他处于有利地位能够推进其拟议的研究。

在支持申请的推荐信中，申请人的推荐人讨论了他的研究生研究项目。9 例如，I [主张“ 申请人]最著名且影响广泛的研究项目之一涉及使用~~~~~_____。I ”解释说申请人“ 分析了在由~~~~~组成的合作网络中，通过他开发的模型 ”并“ 展示了这两类用户在这种类型的网络中如何行为。 ”他还指出，申请人的模型显示了“ 如何I 在不同信道条件下根据特定用户合作水平演变 ”，并且他们的工作发表在“ IEEE 2016年信息科学与系统年会论文集 ”中。记录中包括一份2019年1月的Google Scholar引用报告，表明他们报告这些发现的研究文章自2016年发表以来已获得八次引用。10

7 如前所述，申请人在申请提交日期之后获得了电气与计算机工程博士学位。然而，资格必须在提交时确立。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。
8 例如，申请人提供了一份Google Scholar引用报告，表明截至2019年1月，他和D I 在IEEE [电气与电子工程师协会]《通信选定领域期刊》上的文章自2017年发表以来已获得37次引用。申请人主张他的引用记录比Dhanasar博士——我们Dhanasar先例决定中的申请人——更强。虽然我们在Dr. Dhanasar提交的文件中列出了他的“ 出版物和其他引用其工作的已发表材料 ”，但我们根据第二项要件认定他处于有利地位的决定并非基于他的引用记录。相反，在我们的先例决定中，我们发现“ [申请人的教育、经验和在其领域的专业知识、他在研究项目中的重要角色，以及政府实体如NASA和AFRL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。在确定申请人是否处于有利地位能够推进其拟议事业时，我们考虑多种因素，引用只是可能有助于此类认定的众多因素之一。
9 我们仅讨论这些信件中的样本，但已审查并考虑了每一封。
10 其中一半的引用反映了申请人和其合著者I 和I 的自我引用。申请人提供了Clarivate Analytics的2017年和2018年数据，涉及各研究领域（包括“ 计算机科学 ”和“ 工程 ”）按发表年份的基线引用率和百分位数。这份来自Clarivate Analytics的文件指出，“ 引用频率高度偏斜，许多论文被引用频率低，相对少数论文被高度引用。因此，引用率不应被解释为代表性中心趋势的

申请人的另一位合著者I，一位在_!_____ ___的企业账户架构师。I 表示：“ 在我们于 的合作中，[申请人]创建了一个商业模式，激励各种~~~~~--~组件参与I [申请人]发现 组件愿意在超过特定受欢迎度阈值时I，并且还意识到~----~方法。 ”I 表示申请人的方法“ 通过考虑两者来改善流媒体内容的交付 ”，但未提供具体例子说明申请人的商业模式如何被实施、利用或受到该领域其他人的赞誉。

此外，I 提到了I 大学I 教授申请人关于I 中联合_____策略的研究，并主张申请人的工作“ 对众多其他研究人员的工作产生了显著影响。 ”例如，I 声称“ 在他们的论文‘ ~----------~I et al.依赖于[申请人的]发现来得出解决方案，用于内容提供商网络中的I 。 ”I 进一步声称上述作者使用了申请人的“ I 和I 模型 ”，但审查他们的论文并不支持这一结论。在他们论文的“ 相关工作 ”部分，作者引用了申请人使用“ I 来建模内容受欢迎度 ”和“ ~I 方法来确定I 中的I 策略 ”，但他们的论文并未特别指出申请人的工作特别重要，也未进一步讨论他的 模型或I 方法的实施。相反，他的I 发现仅在“ 相关工作 ”部分作为背景信息被讨论，用于I et al. 的论文。
关于申请人在I 传感器网络中与I D相关的研究，I 大学电气与计算机工程教授I 主张申请人开发了“ 一个I 框架，能够对抗_____~问题和I 延迟。这展示了并行性能够改善可行性I~~-----~实施。 ”此外，I 大学电气与计算机工程教授I 将申请人涉及利用I 传感器网络的工作描述为“ 创新且有影响力。 ”I 还指出他在其I 发表的工作中引用了申请人的发现。上述Google Scholar报告反映申请人在IEEE《海洋工程期刊》上题为I 的文章自2014年以来已被引用16次。然而，申请人未证明这一引用数量构成成功记录或相关方对其工作的兴趣水平足以满足Dhanasar的第二项要件。

关于其同行评审活动，申请人提供了证据表明他为Ad Hoc Networks、Computer Networks、IEEE Communications Letters、Transactions on Information Forensics and Security、IEEE Transactions on Information Theory、Transactions on

分布。 ”无论如何，申请人未证明其发表在IEEE 2016年信息科学与系统年会论文集上的文章所获得的独立引用数量反映了相关方对其工作的兴趣水平足以满足此项要件。
11 该论文同样引用了众多其他作者的发现作为背景信息。

Network Science and Engineering、IEEE Transactions on Communications、IEEE International Symposium on Information Theory、IEEE Journal on Selected Areas in Communications、Conference on Communication Systems and Networks和IEEE Wireless Communications Letters。申请人未表明他参与广泛的同行评审过程代表其领域的成功记录，或否则表明他处于有利地位能够推进其研究事业。

作为Dhanasar第二项要件下的进一步证据，申请人提供了他收到的电子邮件通信，来自他在Globecom 2015会议上遇到的一位访问学者，以及一位在印度National Institute of Technology攻读通信系统技术硕士学位的学生的邮件。第一位个人请申请人发送与“ ~-------协调问题 ”相关的论文，第二位请求帮助计算“ 计算I 系数所需的I 因子。 ”申请人未证明这两个请求表明相关方对其工作的兴趣水平足以满足Dhanasar的第二项要件。

申请人还主张，其研究已从政府来源获得资助。他提交了已发表的文章，这些文章表明其在I大学的工作得到了美国国家科学基金会（NSF）、中国国家自然科学基金会以及海军研究办公室等组织的支持。此外，申请人提交了一封来自NSF的电子邮件，要求其提供与参与NSF支持项目相关的“ 人口统计信息 ”。该电子邮件写道：“ 您已被首席研究员/联合首席研究员认定为对以下NSF支持项目有贡献……PI/联合PI：上述文件并未认定该研究人员为首席研究员或联合首席研究员。相反，似乎其在L__J大学的教授（例如l I和I I）担任了这些角色，因而主要负责为其研究项目争取资助。在Dhanasar案中，记录证明申请人‘ 发起 ’或‘ 是若干受资助拨款提案的主要拨款联系人 ’，并且‘ 在许多拨款中是唯一列出的研究人员 ’。Id. at 893, n.11。而在此案中，记录并未显示申请人（而非其教授）主要负责为其研究项目获得政府资助。

证据表明，申请人在研究生学习期间进行了研究、发表了研究成果并作了展示，但他并未证明这项工作使其处于有利地位以推进其拟议的~----------~研究。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、获得资助或获得学术学分，但并非每一个进行了原创性研究生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，或在相关方中引起的兴趣是否支持这一认定。Id. at 890。然而，申请人并未证明其已发表和展示的工作已成为电气与计算机工程领域进步的推动力，或已在无线通信行业引发大量积极讨论。证据也未以其他方式表明其工作构成在研究“ =--------,,-----~网络方面的成功或进展记录。由于记录

不足以证明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。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的利益

如上所述，第三项要件要求申请人证明，总体权衡而言，豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证要求将对美国有益。在此，申请人主张，基于其教育背景、研究经验和成就、其领域的重要性以及劳工证的不切实际性，其有资格获得豁免。然而，由于申请人未能确立其处于有利地位以推进其拟议事业，而这是Dhanasar框架第二项要件所要求的，因此其没有资格获得国家利益豁免，进一步讨论第三项要件下的权衡因素将没有实际意义。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第二项要件，我们认定其未能确立有资格或基于自由裁量权本应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。

命令：上诉被驳回。