JAN192021_03B5203 · 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：10137119 日期：2021年1月19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）

申请人是一名物理学研究人员，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。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，认定申请人未能证明豁免所需的工作要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张受益人符合国家利益豁免的资格。

在这些程序中，申请人有责任证明其符合所寻求移民福利的资格。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，即作为高等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，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(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……符合条件的移民，即属于持有高等学位或同等学历的专业人士，或

因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益，或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作要求的豁免——

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

该法第101(a)(32)条规定，“‘专业’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规包含以下相关定义：

高等学位指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域的渐进经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

专业指该法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。

此外，虽然法规和相關法规均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中为国家利益豁免申请的审理制定了框架。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）可作为裁量事项2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 外国人拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 外国人处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，侧重于外国人拟从事的具体事业。该事业的价值可在多个领域中得到证明

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于裁量性质）。

例如商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。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。

第二项要件将重点从拟议事业转移到外国人本人。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、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，总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行这一分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于外国人的资格性质或拟议事业，外国人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，美国是否仍将从外国人的贡献中受益；以及外国人的贡献所涉及的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每种情况下，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

在提交申请时，申请人是物理学博士候选人，并担任研究助理，任职于 大学。审理主任认定，申请人基于其于2013年从 大学获得物理学硕士学位，符合持有高等学位的专业人士资格。审理主任还认定，申请人已证明其拟议事业符合 Dhanasar 分析框架中规定的第一项要件。审理主任的决定随后讨论了所提交证据中的缺陷，并就申请人为何未满足其余两项要件提供了理由充分的解释。

因此，在考虑全部记录4（包括上诉中提出的论点）后，我们采纳并确认审理主任的决定，并附以下评论。参见 Matter of P. Singh, Attorney, 26 I&N Dec. 623 (BIA 2015)（引用 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见 Chen v. INS, 87 F.3d 5, 7-8 (1st Cir. 1996)（“ [I]如果复审法庭认定事实及由此得出的评价性判断已由初审法官或听证官充分面对并正确解决，则法庭可自由直接采纳这些认定 ”，前提是法庭的命令反映对案件的个别关注）。

关于第二项要件，申请人在上诉中大体重复了先前的主张，即他“ 已根据与 Matter of Dhanasar 受益人完全相同的因素……确立了他的资格 ”，并且“ 他的研究记录相似 ”于 Dhanasar 博士的记录。例如，他再次主张他

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 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。

拥有 Dhanasar 博士在初次提交时“ 八倍的引用次数 ”。然而，尽管我们将 Dhanasar 博士的“ 出版物及其他引用其作品的已发表材料 ”列为他提交的文件之一，但我们认定他在第二项要件下处于有利地位并非仅基于其引用记录。正如审理主任在其决定中所讨论的，我们认定“ [申]请人在其领域的教育、经验和专业知识，其在研究项目中的作用的重要性，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。

同样，就申请人的教育背景而言，虽然其硕士学位使其符合基础EB-2签证分类的资格，但他并未证明其学术成就本身足以表明其处于有利于推进其拟议事业的地位。与申请人不同，Dhanasar博士拥有多个研究生学位，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。 ”同上，第891页。无论如何，在判断申请人是否处于有利于推进其拟议事业的地位时，我们会考虑多种因素，而教育和引用仅是可能促成此类认定的众多因素中的两项。

申请人还重复了此前的主张，即其“ 研究由一家知名政府机构资助， ”I ~- 5 然而，记录并未证明是申请人——而非其教授或例如其共同作者之一——主要负责为研究项目争取资金。据申请人在I I大学物理系的导师称，_____ ____，“ 继续获得LJ拨款资助依赖于证明在拨款提案所指定目标方面取得了持续进展。 ”他进一步表示，申请人是“ 我们团队能够继续获得~拨款资助的主要因素 ”，并且年度报告将申请人列为“ 资助接受者 ”。值得注意的是，申请人未提供该L=年度报告的副本或其他证据以澄清申请人在争取拨款中的作用。相比之下，Dhanasar博士提供了证据，证明其“ 发起 ”了多项获资助的拨款提案或是“ 多个获资助拨款提案的主要联系人 ”，并且其是“ 许多拨款中唯一列名的研究人员 ”。同上，第893页，脚注11。

虽然记录表明申请人在其研究生学习期间进行了研究并发表了被引用的研究成果，但我们同意审理主任的意见，即他未能充分证明这项工作使其处于有利于推进其拟议事业的地位。尽管我们认识到研究必须为知识库增添信息才能被接受发表、展示、获得资助或学术认可，但并非每一位进行了原创研究的人都符合第二项要件。我们必须审查Dhanasar案中列出的因素，以判断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此类认定。同上，第890页。在此，申请人例如未证明其已发表的工作在该领域产生了实质性的积极讨论，或未提供充分证据以证明其工作构成推进其领域研究的成功或进展记录。

5 该主张在提交的多份意见书中也被重复。

由于记录未能证明申请人处于有利于推进拟议事业的地位，不符合Dhanasar案第二项要件的要求，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对其是否符合第三项要件的进一步分析没有实际意义。

III. 结论

基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。