JAN292024_02B5203 · 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：29229554 日期：2024年1月29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）

申请人是一名从事废物转化用于储能的研究人员，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此基于就业的第二优先（EB-2）分类所附的工作邀请要求进行国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准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酌情性质）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定申请人不符合持有高级学位的专业人士分类资格，且未能证明豁免所需工作邀请（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。

申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。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，申请必须首先证明符合基础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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规将高级学位定义为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内逐步提升的经验，应被视为等同于硕士学位，从而允许被归类为EB-2永久移民。逐步提升的经验可由申请人通过提供现任或前任雇主的信函来证明，显示其在专业领域内具有至少五年学士学位后逐步提升的经验。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)的法规要求现任或

前任雇主的信函包括撰写人的姓名、地址和职务，以及对所履行职责的具体描述。

由于此分类要求个人的服务由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。虽然法规和相關条例均未定义“ 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) 中为审理国家利益豁免申请设定了框架。Dhanasar 指出，如果申请人证明：(1) 非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性，(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，则USCIS可酌情对归类为EB-2类别的申请人批准国家利益豁免。

第一项要件，实质价值和国家重要性，侧重于非公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。

第二项要件将重点从拟从事的事业转移到非公民本人。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工作中的成功记录。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，也是关键考虑因素。

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可评估的因素包括：鉴于非公民的资格性质或拟从事的事业，非公民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；鉴于非公民的资格性质或拟从事的事业，非公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

A. 处于有利地位以推进拟从事的事业

本办公室对USCIS服务中心（审理移民申请的办公室）的权限，类似于上诉法院与地区法院之间的关系。因此，基于重新审查，本办公室将采纳并维持审理主任的决定，即申请人未能证明

其处于有利地位以推进拟从事的事业。见 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见 Prado-Gonzalez v. INS, 75 F.3d 631, 632 (11th Cir. 1996)（加入“ 所有已审议此问题的上诉法院 ”的立场，认定上诉机构可基于下级法院决定中所述理由维持该决定）；Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并维持下级决定的惯例已被“ 所有直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受 ”）；Gomez-Mejia v. INS, 56 F.3d 700, 702 (5th Cir. 1995)。

审理主任对申请人在初始申请和RFE答复中提交的证据进行了个别化考量。1 本办公室同意审理主任论证充分的决定，即申请人不符合国家利益豁免的资格。第二项要件将重点从拟从事的事业转移到外籍国民。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 880。正如审理主任正确得出的结论，记录中的证据不足以证明申请人在实现拟研究目标方面的进展、其在类似工作中的成功记录，或在相关方中产生的兴趣，支持其处于推进拟从事事业的有利地位。

在评估申请人是否处于有利地位以推进其拟从事的事业时，本办公室审查以下内容及任何其他相关因素：

- 申请人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；
- 申请人为拟从事的事业制定的、或在其制定中发挥重要作用的未来活动模型或计划；
- 实现拟从事事业的任何进展；以及
- 个人从潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人处获得的兴趣或支持。

申请人讨论了其出版物。但是，虽然这些出版物反映申请人过去从事过研究，但它们未充分描述已发表文章如何证明成功记录，或如何证明与其拟从事的研究相关或类似的工作。仅仅提交出版物证明，而没有充分证据描述这些出版物如何显示实现拟研究目标的进展或在类似工作中的成功记录，不足以阐明申请人处于推进其拟从事事业的有利地位。而且，虽然申请人提交了自初始申请以来总数有所增长的总引用次数证据，但从记录中的证据看不出这些引用反映了申请人从潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人处获得的兴趣或支持。此外，正如审理主任所述，不清楚这些引用是自我引用还是独立引用。申请人提交的支持信函中，以热情洋溢的措辞谈论申请人的个人仅描述了申请人过去的研究。这些信函未阐明申请人拟从事的事业，也未如审理主任正确指出的那样，说明申请人过去的研究如何为其在拟从事事业中的未来研究提供基础。

1 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已经审查并考虑了每一份文件。

此外，我们注意到，申请人提议在~----------~研究生助教职位的支持下开展其拟议事业。申请人提交的I-140表格申请表明，申请人的研究生助教职位为兼职，每周20小时。记录未充分说明申请人的拟议事业目标如何能通过兼职渠道实现。2

B. 职业移民第二优先类别资格

我们撤回审理主任关于申请人具有EB-2永久移民分类类别资格的结论。申请人最初未明确其是作为高等学位专业人士还是作为特殊能力个人寻求EB-2分类。为支持其教育资格，申请人最初提交了其硕士学位证书副本、学士学位证书副本，以及World Education Services出具的一份标注为“非正式”的美国同等学历摘要。申请人在~_____,inl lNigeria获得了纯物理与应用物理技术学士学位。申请人还在~----------' inC] I I, Malaysia获得了基础与应用科学理学硕士学位。审理主任的RFE仅专注于寻求申请人特殊能力的证据，并未寻求评估申请人作为高等学位专业人士分类资格的证据。

在评估外国教育资历时，审理主任可考虑由独立资历评估机构出具的资历评估，前提是该评估仅基于非公民的外国学位，为该同等学历认定提供了可信、合乎逻辑且有充分文件记录的论证。参见 generally 6 USCIS Policy Manual E.9, https://www.uscis.gov/policymanual。审理主任的决定称，World Education Service出具的资历评估与认证报告未说明申请人是否“完成了美国高中学位的外国同等学历”，未包含“对评估材料的详细解释”，且未“包含一份说明评估人资格和经验的简要陈述”。审理主任未说明为何申请人提交的支持其教育同等学历的文件不可信、不合逻辑或文件记录不充分。因此，我们将撤回审理主任关于申请人不符合EB-2分类资格的结论。但是，由于根据Dhanasar分析框架解决有关申请人是否符合工作邀请豁免（并因此劳工证豁免）资格的问题对本次上诉具有决定性，进一步调查和分析申请人EB-2分类类别资格（通过发出证据请求）将不具有法律目的。

2 申请人主张，其外国高等学位资历——由基础与应用科学理学硕士学位构成——构成一个特别积极的因素，用以支持其推进拟议事业的有利地位。“USCIS认为，STEM领域与拟议事业相关并与促进关键和新兴技术或其他对美国竞争力或国家安全重要的STEM领域的工作相关的高等学位，特别是哲学博士（Ph.D.）学位，是一个特别积极的因素，应与第二项要件评估的其他证据一并考虑。”参见 generally 6 USCIS Policy Manual, F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。首先，如本文所述，记录中的证据未能令人信服地证明申请人已获得高等学位。而且，即使申请人的外国学位资历是硕士即高等学位的单一来源同等学历，它也不是Ph.D.，而Ph.D.是特别受关注的资历。此外，尚不清楚申请人硕士学位的“基础与应用科学”方向与申请人拟通过其拟议事业开展的废物转化为活性炭材料研究有何关联。无论如何，学位本身并非认定一个人处于推进拟议事业有利地位的依据。Id.

证据将不具有法律目的。申请人应准备在任何未来程序中说明其EB-2分类类别资格，该等程序要求申请人证明其作为高等学位专业人士或特殊能力个人的资格。具体而言，申请人应准备解释World Education Services随资历评估与认证报告附上的信函如何概述了World Education Services作出其结论的资格和专长，并确立了其作为评估人的资格和经验。申请人还应澄清，资历评估与认证报告在描述申请人学位课程入学最低资格时提到的“ West African Senior School Certificate ”如何可信且合乎逻辑地确立了等同于美国高中学位的入学要求。此外，申请人不妨说明资历评估与认证报告如何以有充分文件记录的方式包含申请人教育资历的“ 相关细节 ”。

III. 结论

由于申请人未能证明其处于推进拟议事业的有利地位，如Dhanasar第二项要件所要求，申请人不符合国家利益豁免资格。我们保留关于记录是否证明申请人具有EB-2永久移民分类类别资格或满足Dhanasar第一项或第三项要件的意见。参见 INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果无需其裁决的问题作出认定 ”）；另参见 Matter ofL-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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第二项要件，我们认定申请人不值得对工作邀请要求（并因此对劳工证要求）予以有利的自由裁量豁免。

命令：上诉被驳回。