JUL242024_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：31661877 日期：2024年7月24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）

申请人是一名教育领域的定性研究人员，寻求被归类为高等学位专业人士。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与这一EB-2移民分类相关的职位offer要求。见本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益的情况下，行使自由裁量权批准这一所需职位offer的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请，认定记录未能证明豁免职位offer要求符合国家利益。此事现根据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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 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 underlying EB-2移民分类的资格，即作为持有高等学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为高等学位专业人士或具有特殊能力的个人符合资格，申请人还必须证明其符合“ 符合国家利益 ”的职位offer要求自由裁量豁免的资格。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 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案指出，USCIS可以作为自由裁量事项[1]批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

申请人的拟议事业是“对创伤及其对学生学业表现和行为的影响进行定性研究，以阐明潜在的关联，并开发新颖独特的策略以改善学生表现。”申请人表示，通过这项研究，他将改善美国儿童的安全、福祉和心理健康，使学生在其学习环境中感到更安全，并使学校环境中的脆弱性更容易被发现和纠正。

审理主任认定，申请人已证明其基于教育学博士学位符合EB-2高等学位专业人士分类的资格。关于申请人的国家利益豁免请求，审理主任认定申请人证明了Dhanasar第一项要件——拟议事业的实质价值和国家重要性——但未证明第二项或第三项Dhanasar要件——即他处于有利地位以推进该事业，或总体而言豁免职位offer要求将有利于美国。[2] 在上诉中，申请人主张他已证明其符合Dhanasar第二项和第三项要件的资格。由于如下文所述，本办公室认定申请人未证明其处于有利地位以推进拟议事业，因此无需触及申请人是否已证明Dhanasar第一项或第三项要件的问题，本办公室保留对这些问题的意见。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性的认定”）。

在确定申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业（如Dhanasar第二项要件所要求）时，本办公室考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识和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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人在上诉中主张，审理主任在认定申请人未证明其处于有利地位以推进该事业时，未充分审查记录中的证据

[1] 另见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

[2] 审理主任的决定在这一点上包含相互矛盾的陈述。该决定既包含申请人证明了第一项要件但未证明第二项要件的陈述，也包含申请人证明了第二项要件但未证明第一项要件中国家重要性要素的陈述。尽管存在这些相互矛盾的概述性陈述，审理主任的整体分析清楚表明，审理主任认定记录证明了第一项要件（包括国家重要性），但未证明第二项要件。

且未考虑Dhanasar第二项要件下的相关因素。例如，申请人指出该决定未分析申请人是否有“ 未来活动的模式或计划 ”，也未讨论申请人的个人陈述和拟议事业陈述。申请人还主张，除其他事项外，审理主任过分强调申请人的引用记录，施加了“ 新颖的法律标准 ”，并不当依赖本办公室先前（现已撤销）的Matter of New York State Dep't of Transp., 22 I&N Dec. 215 (Acting Assoc. Comm'r 1998)决定。

本办公室承认，审理主任的决定未直接讨论申请人提交的每一份证据，且对Dhanasar第二项要件的分析较为简短。然而，经审查，本办公室认定该决定足够充分和具体，为申请人提供了质疑该决定的公平机会，也为AAO提供了进行有意义的上诉审查的机会。见8 C.F.R. § 103.3(a)(i)；另见Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定决定必须充分解释驳回动议的理由，以使答辩人获得有意义的机会在上诉中质疑该裁定）。此外，本办公室已进行重新审查并完整考虑了记录中的证据。虽然本办公室在决定中可能不会讨论记录中的每一份证据，但本办公室已审查并考虑了每一份证据。

转向Matter of Dhanasar中列举的用于评估第二项要件下证据的因素，本办公室首先认定，与申请人的教育、技能、知识和在相关或类似努力中的成功记录相关的证据，不支持认定其处于有利地位以推进拟议事业。尽管申请人确实拥有相关教育背景，包括教育学博士学位，但记录并未另外证明他具备使其处于有利地位以推进拟议事业的技能和知识。例如，申请人的简历和工作经验信显示，其经验主要是作为教师、讲师和课程辅导员，职责包括准备培训材料、提供培训和管理课程。虽然这一经验属于教育领域，但记录显示申请人作为学术研究人员的经验很少，因此未能证明他已发展出必要的技能和知识，使其处于有利地位以开展关于心理健康对学生行为和学习成绩影响的定性研究。同样，证据未能证明在类似或相关努力中有成功记录。具体而言，申请人提交的出版物和引用记录证据显示，他仅发表了五篇作品，仅被引用一次。申请人的三篇作品在同一年发表在同一学术期刊上，申请人未提供关于该期刊在该领域声望或影响力的任何信息。此外，其中一篇出版物似乎与教育领域无关，而是与人力资源绩效管理领域有关。关于申请人的作品所获得的唯一一次引用，记录未显示该引用是在何种背景下获得的，例如是否为自引。本办公室认定，缺乏显著的引用记录，或该领域有影响力或成功工作的其他证据，不利于认定申请人在相关或类似努力中有成功记录。

我们还认定，适用于Dhanasar框架第二分支的下一个因素——未来活动的模式或计划以及实现拟议事业的进展——不能证明申请人处于有利于推进该事业的良好位置。申请人主张，其个人陈述和拟议事业陈述证明了这些因素。申请人的拟议事业陈述描述了其有兴趣从事的研究领域、其成为

“ 变革推动者 ”以改善学校环境的目标，以及其打算发表和展示其研究。然而，经审查申请人的陈述，我们认定这些陈述未提供充分的细节、计划或进展，不足以在申请人处于有利于推进拟议事业的良好位置方面具有可信性和说服力。例如，申请人未讨论其研究的资金来源、其当前正在从事或进行的任何具体研究项目，或关于其在该事业中进展的任何其他具体迹象或细节。相比之下，Matter of Dhanasar中的申请人在一所大学担任博士后研究助理，已在该大学进行与其拟议事业相关的研究和开发，并打算继续这样做。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 891。我们认定，申请人的笼统陈述和缺乏具体内容不利于证明未来活动的模式或计划以及证明朝着拟议事业取得的进展，因此这些因素不利于认定申请人处于有利于推进拟议事业的良好位置。

Matter of Dhanasar中列举的最后一个因素涉及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的利益。在此，我们同样认定，记录中的证据不能证明申请人处于有利于推进该事业的良好位置。申请人在上诉中强调记录中的推荐信以及一封来自潜在雇主的意向书作为支持该因素的证据。然而，我们认定该证据不足以证明潜在客户、用户或其他相关实体的利益。推荐信一般未讨论申请人的具体拟议事业、其如何处于有利于推进该事业的良好位置，或写信人对申请人研究的兴趣。例如，一封来自申请人学位论文委员会成员的推荐信称申请人“ 认真勤勉 ”且“ 及时出色地完成了工作 ”。尽管该信包含笼统的陈述，称申请人“ 具备学术准备和个人品质，预示着 ”其在“ 新的研究项目 ”中取得成功，但写信人未描述对申请人拟议事业的兴趣或对申请人从事该事业的兴趣。申请人还提交了一封来自 NJ一位教授的工作录用信。该信作者对申请人评价很高，并表示有意向申请人提供该学院的教學和研究职位。然而，该信不足以证明Matter of Dhanasar所设想的、可支持认定处于有利于推进拟议事业的良好位置的利益水平。例如，记录中不包含研究资金、资助金或对申请人从事拟议事业的其他投资的证据。在Dhanasar中，我们认定相关实体存在利益，部分原因是申请人获得了对其发挥重要作用的研究项目的一贯政府资助，具体而言，其发起或作为主要获奖联系人参与了若干获资助的资助金提案，并且在许多资助金中是唯一列出的研究人员。Id. at 893, Fn. 11。记录中的证据不包含任何类似的、来自政府或非政府来源的、可反映对申请人工作兴趣的资金证据。

并非每个具有相关教育背景、已完成该领域学位论文并进行过一些原创研究的个人都会被认定处于有利于推进其拟议事业的良好位置。相反，我们必须审查Matter of Dhanasar中列出的因素，以确定例如个人的教育、技能和成功记录、其未来活动的模式或计划、其实现拟议事业的进展以及相关各方产生的兴趣是否支持此类认定。Id. at 890。在整体考虑记录时——包括申请人未证明有重要的发表记录、未提供有影响力的

该领域研究的证据，且未提交其研究先前获得资金的证据——我们认定申请人未证明其处于有利于推进拟议事业的良好位置。

由于申请人未证明其处于有利于推进拟议事业的良好位置，如Dhanasar第二分支所要求，我们无需处理申请人是否已证明Dhanasar框架第一或第三分支的问题。我们注意到申请人在上诉中关于第三分支的论点，但既然认定证据不能证明申请人处于有利于推进拟议事业的良好位置，我们在此将不处理这些论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另见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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第二分支。因此，我们认定申请人未证明其有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。