MAY162023_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：26383819 日期：2023年5月16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）

申请人是一名言语语言病理学家，寻求作为持有高级学位的专业人士获得分类。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EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，行使裁量权批准此项对所需工作邀请（因而对劳工证）的豁免。

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EB-2高级学位专业人士分类资格，但记录未能证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。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（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。

I. 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，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格，申请人随后必须确立对工作邀请要求给予裁量性豁免符合“ 国家利益 ”的资格。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了审理国家

1 利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS 可作为裁量事项批准国家利益豁免，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
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 分析

申请人基于其2015年从[已隐去]州立大学获得的言语与听觉科学理学硕士学位，符合EB-2高级学位专业人士分类资格。申请人称，她于2018年入读[已隐去]大学的城市教育博士项目，该项目在提交申请时仍在进行中，并且她自2016年起在[已隐去]研究所担任言语语言病理学家，该机构隶属于[已隐去]。审理主任认定，申请人已证明其拟议事业具有实质价值和国家重要性，但未满足 Dhanasar 的第二或第三项要件。上诉中的问题是：申请人是否已证明其处于有利地位以推进其拟议事业，以及权衡之下，豁免工作邀请要求是否将有利于美国。

关于拟议事业，申请人打算在言语语言病理学领域从事临床研究，重点研究和实施针对有和无发育障碍的双语儿童更有效的语言习得治疗方法。她特别指出，她打算继续研究保持儿童家庭语言的重要性，以改善第二语言学习、维持儿童的文化认同，并为父母和照护者提供帮助其子女习得英语语言技能的工具。

在认定申请人未证明其处于有利地位以推进拟议事业时，审理主任认定：记录未显示申请人的已发表论文被显著引用；其方法、技术或策略未在其行业引起显著兴趣；申请人的工作未成为该领域进步的推动力或产生积极讨论；记录亦未以其他方式显示使申请人处于有利地位以推进拟议事业的成就记录。审理主任还认定，记录中没有足够支持来证明其工作“ 极其重要 ”或“ 正在革新护理 ”的说法。
在上诉中，申请人提交了一份法律书面论证意见、USCIS政策手册中关于EB-2移民分类相关部分的副本、本办公室在 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369 中决定的副本，以及此前提交的支持信副本。

在确定申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业时，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工作中的成就记录；未来活动的模式或计划；在实现拟议事业方面的任何进展；

1 另见 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裁量性质）。

以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的利益。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人在上诉中主张，审理主任错误地不当强调记录中缺失的证据，例如引用记录的证据，同时忽视或贬低申请人确实提交的证据，具体而言是她的演讲、支持信以及她的研究工作和资助。

本办公室同意，审理人员应评估记录中证据的整体，以确定优势证据是否证明申请人处于有利地位以推进其拟议事业。然而，本办公室不同意审理主任因注意到记录所缺乏的内容而犯错。审理主任详细讨论了记录中的证据，讨论了证据确实证明了什么以及未证明什么，本办公室认定审理主任这样做并无错误。此外，经重新审查，本办公室基于下述理由同意审理主任的认定，即记录中的证据未能证明申请人处于有利地位以推进其拟议事业。

申请人声称，审理主任不当贬低了她收到的进行演讲和作为特邀演讲嘉宾出席的邀请。这些包括向一个县级自闭症支持与服务团体所作的关于言语治疗的演讲，以及在她工作单位[已隐去]研究所所作的关于双语和多元儿童语言发展工具当前研究的演讲。在上诉中，申请人特别强调她向洪都拉斯一所国际学校所作的关于典型和非典型双语语言发展的演讲。记录中包含该校校长的一封支持信，信中称该校教育工作者“正在积极使用[申请人]的语言策略”来支持学生的语言发展。经审查记录，本办公室认定这些演讲不足以确立成就记录、潜在用户的兴趣或其他使申请人处于有利地位以推进其事业的证据，而只是反映了言语语言病理学研究人员在其工作过程中可能进行的典型演讲。在申请人讨论的八次演讲和特邀演讲嘉宾出席中，有五次是她所作的与移民和难民社区相关的社区导向演讲，并非具体与其事业相关。这些包括在[已隐去]大学所作的关于她的志愿工作如何增进其文化能力的TEDx演讲，以及为[已隐去]大学本科生所作的关于移民社区食物正义和互助的演讲。尽管这些社区演讲可能反映社区对她与难民所做志愿工作的尊重，但记录并不清楚它们与展示其在言语语言病理学方面的研究发现直接相关，也不清楚它们使申请人处于有利地位以推进其与言语语言病理学相关的拟议事业。

关于申请人声称审理主任未对其研究工作和资助给予足够权重，她主要讨论了她参与的一项名为[已隐去]的研究，该研究获得了美国卫生与公众服务部一个部门的资助。记录中有多份与该研究相关的文件，包括来自[已隐去]研究所自闭症及相关障碍中心（CARD）执行主任的一封支持信，申请人在该研究所工作。该研究涉及比较托儿环境中照护者提供

“照常指示”与thel指示模型。关于申请人在本研究中的作用，__表示申请人“编码了实施研究的管理人员的执行保真度”。尽管申请人的参与似乎与帮助确保研究数据的完整性有关，但尚不清楚申请人在该研究中的参与程度有多高。记录显示，I I被列为该资助奖励的主要研究者。在所提供的关于该研究的信息中，申请人未在作者贡献声明中获得署名，也未列于致谢中，尽管记录中包含一封来自致谢中列出的某位个人的电子邮件，该邮件感谢申请人和另一名个人对I I项目的帮助。

相比之下，在Dhanasar案中，我们注意到该申请人获得了对其发挥“重要”作用的研究项目的“持续”政府资助，具体而言，他发起或作为主要奖励联系人参与了若干获资助的拨款提案，并且在许多拨款中是唯一列出的研究人员。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893, Fn. 11。尽管I I信函将申请人描述为完成该研究团队的“不可或缺的成员”，但申请人在本研究中的参与并不能证明她已获得Matter of Dhanasar案所设想的、足以使申请人处于有利地位以推进其拟议事业的那种对其研究的关注程度或资助。

申请人进一步主张，审理主任不当贬低了记录中的支持信。审理主任在认定这些信件未能证明申请人处于有利地位以推进其事业时指出，许多信件来自与申请人有关联的个人，而非来自“独立、客观”的来源；写信人对她成就的描述未得到记录中其他证据的充分支持；并且其中几封信主要表明她是一名“有价值的雇员”，而非证明她处于有利地位以推进拟议事业。

经对记录中的支持信进行重新审查，我们总体上同意审理主任的评估。例如，许多信件包含关于申请人及其工作的结论性陈述或描述，而这些陈述或描述未得到信件本身的具体内容或记录中其他文件的充分支持，不足以证明她处于有利地位以推进其事业。_____ CCC-SLP表示，申请人“已被同行认可为专家”，其同行将“就复杂和具有挑战性的案件寻求她的意见”。Heather I 表示，申请人正在从事“卓越且独特的研究”，填补了“关于有效赋权”照护者支持儿童读写能力的文献空白。同样，_____，申请人的博士导师，表示申请人的学位论文项目——在提交申请时她正在完成该项目——“极其重要”，因为它有助于填补关于如何帮助父母和儿童保持家庭语言的研究空白。Andi ICCC-SLP表示，申请人的工作“极具影响力”，因为学校言语语言病理学家一直在寻找可用于课堂的循证干预建议。

申请人主张，审理主任在认定申请人未提交足够的补充证据以证明这些主张时，采用了高于适当优势证据标准的证明标准。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。该

申请人主张，由于审理主任并未具体认定写信人的主张“不真实”，且由于这些信件——申请人称——具有相关性、证明力和可信性，审理主任要求提供补充证据以支持所述主张是不当的。我们不同意。即使这些信件具有相关性、证明力和可信性，这本身也不足以证明一项主张；它们还必须使人相信该主张“更可能为真”或“很可能”为真。Id. at 376 (citing INS v. Cardoza-Fonseca, 480 U.S. 421, 431 (1987))。在本案中，这些信件是支持申请人处于有利地位这一主张的一部分证据，并且如上所述，即使从证据整体来看也不足以证明这一要求。

关于申请人“被认可为专家”或其工作“重要”且“有影响力”的一般性陈述，本身不足以使申请人履行其举证责任。即使某些信件中声称申请人的研究“填补了文献空白”，写信人也未对此作进一步解释，记录也未显示潜在客户、用户或投资者有足够的兴趣来证明这一主张。尽管申请人主张审理主任指出其缺乏引用记录是不当的，但我们认为，缺乏引用记录确实使申请人工作“有影响力”并“填补”研究文献空白的主张变得不那么有说服力。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，最终确定个人是否有资格获得所寻求的福利是我们的最终责任；提交专家信件并不推定具备资格。Id. 在此，我们认定，虽然这些信件具有一定的说服力，但它们不够详细或不够有说服力，不足以使申请人履行其举证责任。

此外，我们同意审理主任的意见，即其中几封信主要讨论她作为雇员的贡献。例如，_____，CARD临床运营助理主任，表示申请人“在CARD的临床服务中发挥着关键作用”，并且是“我们双语自闭症专科服务扩展的推动力量”。I]CCC-SLP，CARD言语语言服务门诊经理，表示“我们必须有一名接受过自闭症诊断和循证实践专门培训的双语阿拉伯语言语语言病理学家”，并进一步表示申请人是该中心扩展向沙特阿拉伯提供国际服务的“推动力量”。最后， CCC-SLP，CARD的一名言语语言病理学家，指出申请人既“精通自闭症的治療和诊断”，又精通英语、西班牙语和阿拉伯语，并且这一技能组合使她能够“为发育迟缓和残疾人士提供重要的干预，使她成为其学科和我们CARD团队中不可替代的成员。”

申请人在上诉中主张，为雇主所做的工作可以对领域产生重要和显著的影响，并指出Dhanasar案中的申请人曾在一所大学担任博士后研究助理。申请人主张，她的工作不应因为是为雇主所做而被赋予较低的权重，并且大多数研究人员作为其就业的一部分从事研究工作。我们承认，与就业相关的信件如果其内容对该主张具有证明力，可能有助于证明申请人处于有利地位以推进拟议事业。但此处的信件主要讨论申请人对雇主及其提供临床服务能力的贡献，而非讨论在类似或相关努力中过去的成功记录、未来活动的模式或计划、潜在用户的兴趣，或其他有助于证明

申请人处于有利地位以推进拟议事业的因素。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

总体而言，这些信件证明申请人参与了研究工作，她在实施其所研究的一些方法论方面领导了培训，并且这些方法论已被少数教育工作者和学校言语语言病理学家采用。但它们并未证明有足够的成功记录、对其工作的兴趣、实现拟议事业的进展，或其他能使申请人处于有利地位以推进拟议事业的证据。

最后，申请人在上诉中还主张，审理主任不当使用了评估国家利益豁免申请时所适用的先前分析框架，即 Matter of New York State Dep't of Transp.（“ NYSDOT ”）, 22 I&N Dec. 215 (Acting Assoc. Comm'r 1998)中阐述的框架。该主张基于决定中的以下措辞：研究“ 必须被证明具有原创性并对科学界带来某些益处 ”才能获得关注，以及申请人未证明其发现对该领域的影响“ 超出了增加一般知识库的范围 ”。

基于这一表述，申请人称审理主任错误地要求申请人证明“ 过去具有可证明的成就记录，且该成就对整体领域具有一定程度的影响力 ”。Matter of NYSDOT, 22 I&N Dec. at 219 n.6。然而，我们认定审理主任在此处的表述是恰当的，且该决定整体上反映了对记录的适当分析，以查明是否存在成功记录、潜在客户和用户的兴趣，或其他表明申请人处于能够推进拟议事业有利地位的迹象，正如 Matter of Dhanasar 所阐明的那样。

并非每一个参与原创研究并展示研究成果的个人都会被认定处于能够推进其拟议事业的有利地位。相反，我们会审查 Matter of Dhanasar 中列出的各项因素，以确定例如该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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。申请人声称审理主任以零散而非整体的视角审查其成就，从而不当贬低了其成就。然而，在整体考量记录时，包括展示、她自己的原创工作、她在受资助研究中缺乏明确阐述的主导角色、缺乏引用记录以及所提交的其他证据，申请人未能证明她处于能够推进拟议事业的有利地位。

总之，申请人未能证明她处于能够推进拟议事业的有利地位，这是 Dhanasar 第二项要件所要求的；因此，她不符合国家利益豁免的资格。我们注意到申请人在上诉中关于 Dhanasar 分析框架第三项要件的论点，但既然已认定证据未能证明申请人处于能够推进该事业的有利地位，我们在此将不再处理这些论点，并对该问题保留我们的意见。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对其裁决为达成所获结果所不必要的问题作出认定 ”）。

III. 结论

申请人未能证明她符合 Dhanasar 分析框架所要求的第二项要件。因此，我们认定申请人未能证明她符合国家利益豁免的资格，或经裁量后以其他方式应当获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。