NOV012024_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：33940250 日期：2024年11月1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）

申请人是一名考古学家，寻求以拥有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。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其有资格获得或在自由裁量权范围内以其他方式应当获得国家利益豁免。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，须以优势证据标准证明其资格。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

为证明有资格获得国家利益豁免，申请人必须首先证明其符合基础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人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人还必须证明其有资格获得对职位offer要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可以授予此项对所需职位offer、从而对劳工证的自由裁量豁免。虽然法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，但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]授予国家利益豁免，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。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即作为拥有高级学位的专业人士。[2] 上诉中的问题是申请人是否证明豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。[3]

审理主任认定申请人证明了其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下具有实质价值且具有国家重要性。然而，审理主任认定申请人未能证明其在Dhanasar第二项要件下处于有利地位以推进拟议事业，也未能证明在Dhanasar第三项要件下总体而言豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将有利于美国。经重新审查，申请人未能证明其在Dhanasar第二项要件下处于有利地位以推进其拟议研究，也未能证明豁免劳工证将符合国家利益。

A. 实质价值与国家重要性

在认定申请人的拟议事业具有实质价值且具有国家重要性时，审理主任未具体说明申请人的拟议事业，也未为该认定提供理由。

第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。事业的价值可以在商业、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，本办公室考虑其潜在的前景影响。同上。

申请人的I-140表格表明，其打算在美国担任博士后学者和考古科学家，专长于“ 实地调查、分析文物、发掘遗址、管理遗址项目后勤、撰写报告和建议、教学、开展研究以及在学术期刊上发表研究成果。 ”其陈述说明其专长于埃及马穆鲁克建筑，且美国大学

[1] 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

[2] 记录显示，申请人于2016年在埃及的[已隐去]获得了相当于美国伊斯兰考古学博士学位的国外同等学历。

[3] 尽管本办公室可能不会讨论提交的每一份文件，但本办公室已审查并考虑了每一份文件。

对中东文明感兴趣。利用其在埃及马穆鲁克建筑方面的经验，其打算从事三项事业：教育美国大学生；从事考古学研究并在学术期刊上发表研究成果；以及参与媒体制作，包括电视、杂志和新闻界。

在补充证据请求的答复中，申请人详细阐述了其拟议研究的细节，表明其主要事业是开展“非裔美国人考古学并将其与马穆鲁克文明进行比较”的研究。其研究旨在“理解历史上的奴隶制如何影响了非裔美国人的日常生活和建筑。”为其研究，其将“考察奴隶制对[非裔美国人]社区、传统和建成环境的持久影响”，并将考古发现与马穆鲁克文明进行比较，以“建立联系、识别模式，并深入了解非裔美国人因其历史而面临的独特经历和挑战。”其解释称其最近搬到了北卡罗来纳州，希望倡导扩大和保护非裔遗产博物馆及历史区域，以提高其北卡罗来纳州社区对非裔美国人历史的认识和理解。关于申请人拟议的比较非裔美国人考古学与马穆鲁克文明的研究工作，本办公室认定其具有实质价值且具有国家重要性。[4]

在补充证据请求的答复中，申请人表示在提交本申请后，其开始在美国从事三个职位的工作：位于[已隐去]的考古研究项目联合主任；位于纽约的[已隐去]研究项目主任；以及[已隐去]的考古学家和古生物学家。其在[已隐去]的工作职责包括撰写拨款申请、作为遗址测绘员和文物策展人协助研究人员开展北卡罗来纳州国家森林史前采石场的研究，以及担任与埃及采矿和采石公司的联络人。

关于其在[已隐去]的工作，申请人未详细说明其工作的具体情况。此外，申请人不得在提交申请后实质性改变拟议事业。USCIS条例明确规定，申请人必须在提交申请时证明其符合所寻求利益的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。补充证据请求的目的是获取进一步信息，以澄清申请人在提交申请时是否已证明其符合所寻求利益的资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(8)。在答复补充证据请求时，申请人不得作出实质性变更

[4] 申请人的陈述主要集中在其研究工作，且其未提供证据解释其拟议的教学活动和媒体制作工作。在没有教学活动和媒体制作工作进一步细节的情况下，本办公室无法确定任一事业是否具有实质价值或国家重要性。本办公室在Dhanasar案中认定，申请人必须明确“外籍国民拟从事的具体事业。”同上。事业比一般职业更为具体，应包含申请人打算从事的工作类型的细节，并描述具体项目和目标。参见一般性6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。此外，在Dhanasar案中，本办公室讨论了教学如何不会以提升至国家重要性的方式广泛影响某一领域。某人教学的益处通常仅直接惠及所教学生，而非更广泛的人群。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。与Dhanasar案类似，申请人在美国大学任教的提议不会达到国家重要性的水平。因此，申请人的教学和媒体制作事业未包含足够具体的细节，使本办公室无法确定任一事业是否具有实质价值或国家重要性，因此不符合Dhanasar第一项要件。

以使其有缺陷的申请符合USCIS要求。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。如果对最初的批准请求作出重大、实质性的变更，申请人必须提交新的申请，而不是寻求批准一项在提交时没有记录中的事实支持的申请。在没有进一步证据的情况下，申请人以_____....的新工作实质上改变了其最初表明的拟议事业，且不予考虑用于本申请。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

Dhanasar第二项要件将焦点从拟议事业转移到申请人。为确定个人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；为实现拟议事业已取得的任何进展；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 at 890。经考虑这些因素，我们同意审理主任的裁定，即申请人未证明其处于有利地位以推进其拟议事业。

在上诉中，申请人主张审理主任在决定中错误地狭义解读证据，而非考虑其累积影响。他进一步主张审理主任未审查所有证据并忽视了证据，包括一所大学邀请其担任论文答辩委员会成员、一位大学教授强调其对考古学领域贡献的意见，以及其在学术期刊上的学术出版物。申请人强调，证据记录了其教育背景、知识深度以及与拟议事业相关工作方面的成功记录。此外，他主张证据显示其事业有明确的计划、已取得的进展，以及其领域内学者和专业人士的兴趣和支持。

记录包括申请人在埃及I I获得考古学文学学士的学术记录，以及在I I获得伊斯兰考古学硕士学位和博士学位的记录。虽然其博士学位使其符合基础EB-2签证分类的资格，但他未证明其学术成就本身足以表明其处于有利地位以推进其拟议事业。

在Dhanasar中，记录确立申请人持有多个研究生学位，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。 ”Id. at 891。我们在确定申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业时考虑多种因素，教育仅是可能促成此类认定的众多因素之一。见 id.。在Dhanasar中，我们还有利地考虑了其研究的重要性，该重要性已由证据证实具有同行和政府兴趣；其在研究项目中角色重要性；其研究项目持续获得政府机构资助；以及其在美国一所大学的职位，他打算在该大学进行其拟议研究工作。Id. at 892-93。虽然我们不质疑申请人作为考古学家的教育、技能或知识，但申请人未证明其教育、技能或知识表明在与拟议事业相关或类似的努力中有成功记录、在实现拟议事业方面有进展，或来自其他个人或实体的兴趣。

为显示其成功记录，申请人强调大学教授的来信。虽然教授们的来信称他们审查了申请人的学术资历和成就，但他们未详细说明所提及的贡献和成就如何表明其领域的进展或成功记录。来自I I地球与海洋科学系副教授兼空间与无人机遥感实验室主任的意见描述了申请人的研究事业以及保存和理解古代文明的重要性。然而，在评估Dhanasar分析框架的第二项要件时，我们转向申请人在拟议事业中成功的过往表现，以及其成就和认可的证据和信息，而非事业的重要性。见 id. at 890。

该意见信未详细说明申请人的成就；相反，它概括性地称“ [申请人]的教育成就和研究经验为其在科学研究中的拟议事业提供了坚实基础 ”，以及“ [其]工作被广泛视为具有开创性和影响力。 ”此外，申请人未解释该教授在地球与海洋科学方面的学术背景如何与申请人的考古学领域相关，或如何有资格就申请人在其领域的教育和专业成就发表所声称的专家意见。
另一封来自I I埃及学教授的意见解释了考古学领域的重要性，并证明申请人对马穆鲁克时代研究的了解。虽然该意见列举了申请人的专业工作，但未详细说明其工作如何获得他人兴趣或构成成功或进展记录，使申请人处于有利地位以推进其拟议事业。例如，该意见列举了申请人的学术文章并指出它们显示其在该领域的理解深度。然而，该意见仅通过称“ [申请人]对马穆鲁克研究的重大贡献不仅丰富了我们的知识，还为这一引人入胜领域的进一步探索和学术研究铺平了道路 ”来概括申请人的成功记录。同样，该意见概括性地提及申请人参加会议“ 为国际考古界贡献了宝贵见解 ”。该意见未详细解释申请人的会议参与如何为考古界作出贡献，或以其他方式使其处于有利地位以推进其拟议事业。

该意见还指出，申请人当前关于尼罗河沿岸饮食实践的研究及其先前的考古研究有助于促进关于重要历史时期的学术讨论和知识传播。然而，该意见未详细说明其关于尼罗河沿岸饮食实践的研究或其其他研究如何与其比较非裔美国人考古学与马穆鲁克文明的拟议研究相关，或以其他方式使其处于有利地位以推进其事业。并非每个进行原创研究并发表发现的人都会被认定处于有利地位以推进其拟议事业。

接下来，申请人指出其领域学者和前雇主的感谢证书和推荐信。虽然这些信件证明申请人的研究技能及其在伊斯兰建筑和艺术方面的知识和工作，但它们未显示其工作如何代表成功或进展记录，使其处于有利地位以推进其拟议事业。例如，埃及I I的一封信赞扬申请人

作为考古学家的工作及其对埃及文化保存和历史研究的贡献。该信赞扬申请人在监督修复项目、发现和保存文物方面的工作，以及其对工作的奉献，包括其在I I的考古工作、其组织的会议，以及其在宫殿建筑方面的工作。其同事的其他信件提及申请人参加会议和培训课程，并概括性地赞扬其研究能力、专业精神、职业道德和文化遗产知识，同时推荐其获得奖学金、学术项目和考古研究。然而，这些信件未具体说明该工作如何与其拟议事业相关或类似，并构成其关于非裔美国人考古学并将其与马穆鲁克文明进行比较的拟议研究工作的成功记录。

申请人强调一封来自J-S-博士的信，他是I I的联合主任以及I I高等研究学院的教授。该信提及申请人的博士论文_____，并强调申请人在埃及_____的工作，“ 埃及最大和最重要的考古遗址之一 ”。J-S-博士还证明申请人在其领域的知识和经验，称其“ 将继续为考古学作出重大贡献 ”，并概括性地推荐申请人进一步发展其“ 职业和知识倡议 ”。与其他推荐信一样，J-S-博士的信证明申请人作为考古学家的专业技能和知识，然而，未详细说明申请人的先前工作如何构成其拟议研究工作的成功记录。

其次，申请人主张其成功记录体现在其对本领域他人的同行评审以及参加与考古学和伊斯兰文化相关的会议。为支持其同行评审工作，申请人提交了一所大学邀请其参与某学生博士论文相关活动的邀请函。然而，从记录中无法明确其同行评审的范围，也无法明确其参与同行评审过程的程度是否代表其在本领域的成功记录，或是否以其他方式表明其处于有利地位能够推进其拟议事业。关于其会议报告，申请人提交了确认其参会的证书以及提及这些会议的推荐信。然而，其未提交会议文章或其他解释会议报告的证据，以了解这些报告是否与其拟议事业充分相关。在没有进一步证据的情况下，我们无法确定其会议报告是否与拟议事业相关，或是否引起了本领域其他研究人员的兴趣。

此外，申请人未提供其打算如何开展拟议事业的细节，仅表示其在美国已获得许多教学和研究职位。申请人未包含所称学术机构或其他人有意让其开展研究工作的证据。虽然其提交了与其当前研究工作的相关信函，但证据未显示其在尼罗河沿岸与[已隐去]进行的食物习俗研究如何与其研究非裔美国人考古学并将其与马穆鲁克文明进行比较的拟议事业相关。

在Dhanasar案中，申请人通过提供证据表明其获得政府资助支持其研究、其“ 发起 ”或“ 是多项获资助拨款提案的主要联系人 ”、以及其“ 是许多拨款中唯一列名的研究人员 ”，从而证明政府对其研究有兴趣。

Matter of Dhanasar, 26 I&N at 893, n.11。在此，申请人声称学术机构对其研究工作有兴趣。然而，除了同事注意到其拟议事业外，申请人未提供支持该所称兴趣的证据。在没有充分证据证明在美国开展其拟议研究的手段或财务支持的情况下，申请人未能证明其未来活动计划使其处于有利地位能够推进拟议事业。

基于上述，申请人未能确立其处于有利地位能够推进其拟议事业，且其不符合Dhanasar框架的第二项要件。

由于记录中的文件不足以确立申请人如Dhanasar先例决定第二项要件所要求的那样处于有利地位能够推进拟议事业，其未能证明符合国家利益豁免的资格。这一认定的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，因此我们拒绝触及并在此保留申请人根据Dhanasar框架第三项要件的上诉论点和资格。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-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触及替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第二项要件，其未能确立其有资格或作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。