NOV032021_01B5203 · 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：19519098 日期：2021年11月3日

对德克萨斯服务中心决定的申诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名国际研究助理教授，寻求第二优先移民分类，作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士，并寻求豁免与该EB-2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)。在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免职位offer要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任认定申请人符合高等学位专业人士的分类资格，且拟从事的事业具有实质价值和国家重要性。然而，审理主任认定证据未能证明申请人处于有利地位以推进该事业，也未能证明豁免所需职位offer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和额外证据，主张其符合国家利益豁免资格。在本程序中，申请人负有确立所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合 underlying EB-2 签证分类资格（着重号为原文所加），即作为高等学位专业人士或在科学、艺术或商业方面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职位offer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……合格移民，即属于持有高等学位的专业人士或其同等学历者，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祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求者。

(B) 豁免职位offer——

(i) 国家利益豁免……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项中关于外国人在美国科学、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：

高等学位指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。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递进的经验，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。

在科学、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识程度。

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，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明作为具有特殊能力的个人之资格的具体证据要求。申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件。

此外，尽管该法和相关法规均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请的框架。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)。Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免。另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (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）。作为酌情事项，国家利益豁免可在申请人证明以下内容时予以批准：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免职位offer要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格。申请人持有国际研究博士学位，于2015年从一所美国大学获得。审理主任认定在案证据确立了拟从事事业的实质价值和国家重要性。然而，经重新审查并基于下述理由，我们必须撤回审理主任关于申请人满足第一项条件中国家重要性部分的结论。此外，我们同意审理主任的意见，即证据未能确立申请人在Dhanasar第二项条件下的资格。

A 国家重要性

尽管审理主任认定申请人拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性，我们撤回审理主任关于申请人在Dhanasar第一项条件下资格中国家重要性部分的认定。如下文讨论所示，我们认定证据不足以支持该事业具有国家重要性的认定。

在申请人于2019年1月提交的表格I-140（外籍劳工移民申请）中，她提供了以下信息：

第5部分——关于申请人的附加信息
第11项. 职业：国际关系研究员

第6部分——关于拟从事就业的基本信息
第1项. 职位名称：国际研究助理教授
第2项. SOC代码：19-3094
第3项. 非技术性职位描述：向大学生讲授国际关系、安全研究等主题的课程。在国际研究领域开展研究，在专业期刊上发表研究成果。

申请人的简历显示，在提交申请时，她在一[已隐去]担任兼职教授职位，同时担任[已隐去]的国际顾问

，[已隐去]，以及担任[已隐去]的特约分析师。在其ETA 750 Part B中，申请人将其就业列为国际顾问和特约分析师，但声明她担任[已隐去]兼职教授职位仅至2018年12月。同样在ETA 750 Part B中，她将其预期职位列为国际关系研究员，并提请我们参阅其个人陈述以了解进一步详情。综合审视申请人的表格I-140、简历和ETA 750 Part B，我们注意到在申请人目前是否受雇为教授，以及其预期就业是作为教授还是仅作为研究员方面均存在不一致之处。

她的个人陈述提供了关于她过去成就的背景信息，以及她未来的研究计划和工作机会。申请人表示，在未来几年内，她打算“ 扩展[她]关于[已隐去]外交政策的研究，以支持公民社会作为改善新兴社会和国家公共事务维护的基石 ”，并且她的研究“ 解决了世界持久和平与稳定的根本问题 ”。她表示确信她将“ 为加强国家安全问题的研究做出重大贡献 ”。她进一步澄清，她打算扩展她“ 先前关于[已隐去]对美国的地缘政治挑战的研究，并通过使用新的和更先进的方法来获得[已隐去]媒体主题、目标受众和覆盖面，即适当的数据库[已隐去]宣传，分段式[已隐去]极大地改善了所有研究[已隐去]信息战的分析师的工作 ”。申请人解释说她正在寻找就业机会以继续她的工作，并指出她已安排与[已隐去]大学国际研究系进行助理教授职位的面试。她还表示，她确信一旦获得签证，她有能力在其领域内找到合适的工作。记录中包含来自[已隐去]的电子邮件，指派申请人在2019年春季教授两门课程，并询问她对2019年夏季和秋季的课程偏好。此外，申请人声称她对他人学术工作进行同行评审，并担任[已隐去]学术期刊的编辑委员会成员。

根据所提供的信息，申请人的未来计划仍不明确。如前所述，她在I-140表格上的陈述表明她拟议的就业是国际研究助理教授，而她的ETA 750表格B部分表明她的预期就业将是国际关系研究员。所提供的相互矛盾的信息使我们无法确定申请人目前是否担任兼职教授，如果是，她将投入多少时间用于教学而非研究。这一点很重要，因为我们在Dhanasar案中认定，申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。此外，我们无法确定申请人在从事咨询、分析、同行评审和编辑委员会活动的同时，打算投入多少时间用于研究。

最后，申请人似乎正在进行积极的求职活动，她在[已隐去]大学助理教授职位的面试以及她关于确信能找到合适工作的陈述即为证明。申请人未提供关于“ 合适工作 ”涉及哪些内容的详细信息，我们无法确定她拟议的事业活动是否会涵盖这一未来且未知的就业，或者她是否打算在

她找到的任何“合适工作”之外和之外进行研究。我们质疑申请人拟议的事业实际涉及什么，并指出国家利益豁免的目的不是为申请人提供在美国求职的机会。在Dhanasar案中，我们认定申请人必须确定“外国人拟从事的具体事业”。Id. at 889。尽管记录中包含对过去和当前就业及研究的解释，但我们关于申请人拟议未来事业的信息不足，无法认定其具有国家重要性。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录工作“潜在预期影响”的证据。关于申请人的教学，我们认定记录未能以优势证据标准证明此类活动将更广泛地影响国际关系领域，而非仅限于她可能服务的特定学生和大学。申请人未包含关于她将从事的特定未来活动的充分证据，这阻碍了对拟议事业更广泛影响及因此其国家重要性的认定。据此，我们认定她目前所描述的事业不符合Dhanasar框架的第一项要件。

对申请人证据的审查既未澄清她拟议的事业，也未令人信服地证明其国家重要性。申请人提供了来自学术和新闻来源的在线评论，主张国际关系领域的重要性和相关性，特别是对美国利益的相关性。然而，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注“外国人拟从事的具体事业”。See Id. at 889。尽管申请人声称她的“国际关系领域最先进的研究为[美国]在全球世界秩序中的位置提供了新颖的见解，指导了知情外交政策的制定和实施，从而为美国及其国际伙伴优化结果”，但她未提供充分文件来证实这些主张。申请人未解释她的研究如何“最先进”，甚至未解释此类主张在研究背景下意味着什么。例如，她未声称她的研究方法与传统的或其他人已使用的方法相比是新的或不同的。此外，她提供“新颖见解”的主张未得到记录的支持。在审查文件时，我们观察到许多其他人研究、发表并就类似主题提供基于研究的观点的证据。记录中包含的证据不足以支持认定申请人的研究提供了新颖见解，特别是因为记录中包含证明其他研究人员也考虑了类似概念的证据。

申请人提供了其研究出版物的证据，并且在2019年1月提交申请时，她的工作已被引用九次。虽然我们承认她过去工作影响的证据为表明她未来工作将具有类似影响提供了依据，但这一过去的研究赞誉本身并不能确立拟议事业的国家重要性。在此，申请人未确定她拟议未来活动的具体性质，以便我们能够确定该事业的可能影响，她也未确定任何未来研究将如何传播到社区中，以便其潜力能够得到适当评估。举例来说，如果申请人担任兼职教授同时进行研究，这可能说明她如何发表和传播她的研究想法。或者，如果她独立进行研究且无其他就业，

我们质疑她将如何资助她的研究工作并发表任何相关发现。最后，在未知时间获得未定义的“ 合适工作 ”可能会减少她可能投入研究的时间。由于此类情景所产生的影响会有所不同，我们认定申请人未确立她的过去研究记录如何支持认定她未来工作将具有类似影响，或此类影响将达到国家重要性的水平。

尽管我们认可申请人关于其研究为外交政策提供了参考的主张，但记录中并不包含充分或具有说服力的证据来支持这一结论。我们审查了申请人应审理主任的证据请求（RFE）而提交的来自I I的信函。l I I I I I美国国防部某作战司令部的一名人员，该人声称其“ 资助了申请人为通过研究国家媒体来理解l l政府意图所作的努力 ”。尽管我们认可这封信函以及申请人合著的一份关于I 作用的报告的打印件，但记录中缺乏充分证据来佐证I I的主张。例如，记录中没有诸如转账、支票或合同之类的证据，以佐证任何美国国防实体资助了申请人进行这项研究。此外，这些文件并未表明l 因申请人的研究而采纳了任何政策。关于~--------~工作的新闻报道打印件提供了有助于了解委托进行某项研究可能原因的背
景信息，但该文章I I并未表明申请人的研究对l l的政策有任何影响，也未表明他们专门委托申请人代表其进行研究。此外，尽管l I声称自己是l I内的一名前研究人员，但其何时离开该职位并加入目前担任的l 一职并不清楚，我们也无法确定l l代表,___ _____ _发表评论的权限性质。基于上述证据，申请人未能证明其研究为外交政策提供了参考，也未能证明其拟议事业具有国家重要性。

尽管申请人提交了来自该领域其他研究人员和学者的众多推荐信，但很少有作者讨论申请人拟议的未来事业。相反，这些作者主要关注申请人过去的工作。因此，这些信函无助于我们理解拟议事业。在审查作者们关于申请人过去研究的主张时，我们注意到其研究的影响似乎仅限于学术界。作者们几乎未提供细节来证成申请人研究已影响整个国际关系领域的认定。尽管l l断言申请人关于l 国家安全政策的研究提供了为美国外交政策提供参考的见解，但无论是这封信函还是记录均未佐证这一主张。同样，尽管l I I I将申请人的研究描述为“ 开创性的 ”，将其出版物描述为“ 有影响力的 ”，并称其提出了“ 创新性框架 ”，但其提供的细节不足以解释这些断言。例如，其未解释为何申请人的研究是开创性的或有何不同、申请人的出版物具体影响了谁或什么，或者申请人为理解l I的外交政策提出了哪些创新性框架。同样，~-------~评论了申请人的“ 创新方法 ”作为申请人在该领域发挥重要作用的例证，但几乎未提供细节来解释申请人的方法是什么，或与领域内其他人相比有何创新之处。

未指明领域内具体影响的泛泛结论性陈述几乎没有证明价值。See 1756, Inc. v. US. Atty Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性断言）。提交支持申请的推荐信并非资格认定的推定证据；USCIS可以评估这些信函的内容，以确定其是否支持申请人的资格。Id. 另见 Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并非意在作为“ 事实 ”证据）。

总体而言，申请人未清楚说明其研究活动如何与其未来就业计划相契合。记录中未包含一致的信息或充分的支持性证据，以说明申请人将如何在各项活动之间分配时间，或其拟议的研究事业是否包括担任教授或在未来某个未知时间找到的其他职位。由于申请人未说明其将从事何种具体未来活动以及如何从事，申请人未能证明其拟议事业将产生更广泛的影响或具有国家重要性。基于上述理由，我们撤回审理主任关于申请人符合Dhanasar第一项条件的认定，转而认定证据不足且缺乏支持该事业具有国家重要性认定所需的必要细节。

B. 申请人是否处于有利地位以推进拟议事业

由于申请人未能证明符合Dhanasar第一项条件，第二项和第三项条件下的资格认定已无实际意义。国家利益豁免仅适用于那些证明符合基础分类资格且符合Dhanasar框架全部三项条件的人。尽管如此，由于审理主任就申请人是否符合Dhanasar第二项条件作出了额外认定，且申请人主张这些认定存在错误，我们提供关于申请人是否符合Dhanasar第二项条件的额外分析。如前所述，记录中包含相互矛盾的信息，涉及申请人目前是否受雇担任教授以及其研究活动如何与其未来就业计划相契合。拟议事业性质不明，妨碍了对申请人是否处于有利地位以推进该事业进行适当评估。

第二项条件下的分析将焦点从拟议事业转移到申请人本人。在我们的先例Dhanasar裁决中，我们认定“ [申请人的教育背景、经验和在其领域的专业知识、其在研究项目中的重要角色，以及政府实体如NASA和AFRL的持续关注和资助，使其处于有利地位，能够继续推进其拟议的高超音速技术研究事业。 ”Id. at 893. 尽管记录表明申请人的高级学位与国际关系研究相关，且其在该领域有一定经验，但申请人未能有说服力地证明其专业知识、其在该领域担任重要角色、其工作受到持续关注，或其过去研究或未来事业获得了资助。因此，证据不足以认定申请人处于有利地位以推进其事业。

我们认可申请人撰写了一本书以及在大型研究文集中发表的其他独立章节，且这些出版物在提交申请时合计获得九次引用。此外，我们认可申请人关于

Google Scholar的局限性以及Microsoft Academic能更全面地反映申请人成功记录的上诉论点。然而，正如Dhanasar所表明的，我们在确定申请人是否处于有利地位以推进拟议事业时会考虑多种因素，引用次数仅是可能有助于此类认定的众多因素之一。尽管九次引用可能表明其在其事业领域取得了一定程度的成功，但这样的引用记录并不能有说服力地支持申请人关于其工作得到广泛认可的主张。此外，申请人已发表研究中的许多内容似乎与其前研究导师l I
I I相互交织或由其支持。例如，l!撰写了申请人的第一篇书评，且申请人发表的许多章节似乎出现在l l的教材材料中。申请人未提供有说服力的证据证明其专业知识和研究经验独立于其前研究导师所提供的支持和既有平台。此外，申请人作为合著者出现在一份关于l 新闻媒体作用的 research report上，因此无法明确申请人自身研究在该报告中所占比重。基于上述证据，申请人似乎在产出研究方面获得了来自他人的协作支持，我们对其独立产出研究的成功记录存疑。

申请人提交了证据，证明他人已审阅其工作并对其出版物发表了意见，她主张这支持认定其工作在国际关系领域获得了良好反响。在审查这些评论时，我们发现其中大多数似乎是概括性总结或对可能未来影响的推测。例如，一名博士生对一部整体出版物各章节作了概述，该出版物包含申请人撰写的一章。该博士生的概述未就申请人如何影响该领域提供任何评论，也未表明申请人的工作获得了良好反响。尽管~----~ • 英国的一名政治候选人写道，申请人的工作必将挑战学者的观点！ I 对此类断言几乎未作解释，也未声称申请人的工作对该领域产生了任何实际影响。此外，记录未确立！ I 具备何种专业资质以对申请人的工作发表意见。同样，！ I审阅了申请人的书面作品并提出了自己的概述，但未对其质量、影响或在该领域的重要性发表任何评论。申请人还声称，研究人员 I 审阅了其工作；然而，记录仅包含 I I 的在线简历，并未包含对申请人工作的任何审阅。基于所提供的证据，对申请人书面作品的评论并不表明其在该领域具有成功记录或有利地位，从而使其处于推进拟议事业的良好位置。

申请人还声称其研究获得了美国政府的资助，且该资助支持认定其处于推进其事业的良好位置。申请人提供了一份合同副本，涉及其于2017年11月至2018年5月在一个项目中担任顾问的工作。来自~-~项目官员的一封信表明，美国国际开发署（USAID）资助了该项目。申请人的顾问角色涉及分析~_____,.....一所大学的学术写作项目，以改进该大学的写作课程和该地区的整体课程。记录中不包含证据支持认定申请人就其拟议事业获得了USAID资助，或其所获资助超出了该大学写作项目。此外，证据表明申请人获得资助是因其在教学方法与教育政策方面的顾问工作，而非国际关系研究。另外，资助来源似乎自

2018年5月合同结束后申请人已无法获得。因此，她过去因顾问工作获得的资助与其推进拟议事业的定位无关。申请人还声称其从 thd I 获得了4,000美元，以调查 I I新闻媒体报道及其对~----~的态度。如前所述，申请人支持该主张所提供的唯一证据是来自l I公共政策主任的一封信。该证据属二手证据，不能令人信服地证明实际付款或要求申请人为美国军方开展研究。此外，该信缺乏具体日期及其他佐证和可核实细节。我们进一步认定，该信不能令人信服地确立作者此前作为fou _____....., 研究人员的经历，或其代表I I发表意见的权限。即使我们接受申请人的主张，即其研究获得了美国军方资助，这仍不足以支持认定此类资助可用于推进其拟议事业，或她目前因此处于推进其事业的良好位置。

申请人还主张，其在编辑委员会中的职位以及对他人书面作品的同行审阅确立了其在该领域的专业知识，从而使其处于推进拟议事业的良好位置。然而，申请人未能令人信服地支持其主张，即这些活动表明其在该领域具有专业知识，或这些活动提高了其开展拟议事业的能力。例如，申请人几乎未提供关于以下方面的信息：I其在委员会中的任职如何使其成为该领域的领导者、其作为成员的职责是什么，或其花多少时间履行编辑委员会职责。同样，申请人未提供数据说明其相对于该领域其他研究人员审阅了多少篇文章，或其所审阅期刊和同行的声誉如何表明申请人是该领域的专家。此外，无论其拟议事业涉及国际关系研究还是作为教授教授国际关系，申请人作为编辑委员会成员或同行审阅人的工作似乎占用了其从事其他拟议事业活动的时间。因此，即使我们接受申请人的论点，即该工作表明其是该领域的专家，它仍未能证明其如何处于开展其事业的良好位置。

在对其补件通知（RFE）的回复中，申请人主张，基于其对该领域的杰出贡献，她获得了一项著名奖学金。她提交了一封来自~----------___首席执行官的的信，信中称他们将申请人认定为“ 杰出学者 ”，且她获选获得奖学金是“ 基于其在产出与理解th~ I地区相关的重要研究方面的声誉 ”。申请人几乎未提供关于该奖学金赋予其何种待遇或为何被视为著名的信息。尚不清楚有多少其他学者获得了该奖学金、总共考虑了多少人、I I在作出决定时考虑了哪些资格，或该奖学金是否在颁发组织之外为人所知。因此，我们认定该奖学金不支持认定申请人在该领域的声誉使其处于推进其拟议事业的良好位置。

再次回到申请人的推荐信，我们发现大多数作者讨论的是申请人过去的研究贡献。大多数作者似乎对申请人当前或未来的就业或资助知之甚少，作者们也未提供关于国际关系界对申请人拟议未来工作兴趣的细节。由于

申请人的当前和未来就业状况仍不明确，我们质疑其能否以与作者们对其过去工作的描述相称的方式主要开展研究。因此，作者们所描述的过去成功不足以支持认定申请人处于开展其未来事业的良好位置。

基于上述理由，证据不足以确立申请人处于推进拟议事业的良好位置。由于记录中的文件未确立：(1) 申请人拟议事业的国家重要性，如Dhanasar先例决定第一要件所要求；或 (2) 申请人处于推进拟议事业的良好位置，符合第二要件，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。进一步分析Dhanasar所述第三要件下的资格将无实际意义。

III. 结论

基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代裁判依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。