OCT162020_07B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：9823287 日期：2020年10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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名风蚀研究人员，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。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（Director）否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见（brief），主张其符合国家利益豁免资格。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民利益资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类资格，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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士成员的外国人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，即属于持有高级学位或其同等学历的专业人士成员，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利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 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。1 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）可作为裁量事项2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业（endeavor）兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质性价值和国家重要性——聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。该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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其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：个人的教育、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；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。

第三项要件要求申请人证明，总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国国民资格的性质或拟议事业，该外国国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

1 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) (NYSDOT)。
2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

其他合格美国工人可用，美国仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来表明，总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士成员资格。4 尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

自2008年8月至2015年6月，申请人在[已隐去]生物与农业工程系担任研究生研究助理。其后，自2015年10月至2017年7月，他在[已隐去]大学地球与环境科学系担任博士后研究员。自2019年8月起，申请人受雇于马里兰州[已隐去]公立学校担任数学教师。5 如下所述，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其符合 Dhanasar 分析框架下的国家利益豁免资格。

A. 拟议事业的实质性价值和国家重要性

申请人表示，他打算继续其研究，旨在使用“ [已隐去] ”为农业用地提供抵御风蚀事件的庇护，“ 用于计算流体动力学（CFD）模拟的开源软件包，以验证跨[已隐去]的空气和颗粒流 ”以及“ [已隐去]和[已隐去]风蚀示踪剂 ”分析。此外，他表示其拟议工作涉及“ 在[已隐去]环境条件下对风蚀示踪剂进行数值和CFD模拟 ”、“ 利用遥感评估[已隐去]环境期间旱地的风蚀 ”、“ 受[已隐去]影响地区的空气质量监测 ”以及“ 使用开源软件包分析风蚀研究的遥感数据 ”。申请人进一步解释，其拟议研究包括“ 开发和创建用于空气质量监测、风蚀和遥感数据整合的移动应用程序 ”。

记录表明，申请人的拟议事业具有实质性价值和国家重要性。例如，记录包括[已隐去]林业教授[已隐去]的一封信，解释申请人的拟议研究旨在“ 通过解决可能导致土地退化、作物毁坏进而可能导致饥饿以及对人类和动物健康风险的风蚀问题 ”来惠及我国。此外，申请人提交了一封信

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人于2015年8月获得[已隐去]生物与农业工程博士学位。
5 由于申请人申请豁免工作邀请要求，其无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关其现任和前任职位的信息，以说明其打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否符合 Dhanasar 分析框架的要求。

来自l I国会议员，指出申请人的拟议工作旨在“ 防止土地退化因风蚀、牛饲养场以及收获期间旱地和农业用地排放所造成的污染。 ”他进一步断言，申请人的事业“ 提供了改善美国人民健康与福祉的前景。 ”申请人还提交了关于美国西部土壤侵蚀恶化及其导致空气中尘埃增多、荒漠化造成的生态系统损失、美国野火烟雾对数百万美国人的健康风险、西部野火相关的空气质量恶化以及美国野火烟雾死亡预测的文章。此外，申请人提供的文件表明其拟议研究的益处具有更广泛的影响，因为研究结果通过科学期刊和会议传播给该领域的其他人。由于申请人已证明其拟议风蚀研究具有重大价值和国家重要性，他已确立其符合Dhanasar框架的第一项要件。

B. 处于有利地位推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转移到申请人。记录包括其简历、学术资历、发表文章、同行评审活动和会员资格的文档。他还提供了引用其已发表作品的文献列表，以及在i I和 ._____ ~at
L_Jandl latl I大学指导下讨论其工作的~rt信函。

申请人在上诉中主张，他“ 尽管还从事数学教师的其他工作，但至今不间断地继续其工作和研究。 ”他断言他最近“ 又有一篇稿件被一家领先科学期刊接受发表，并且他目前正在最终确定另一篇出版物的稿件。 ”此外，申请人坚持认为，其在其专业领域的研究经验、已发表作品和该领域专家的推荐信表明他处于有利地位推进其拟议事业。基于下文讨论的理由，记录支持审理主任的裁定，即证据不足以证明申请人根据Dhanasar第二项要件处于有利地位推进其拟议研究。

在支持申请的lyiers中，几位推荐人讨论了申请人在 atO
和 大学的研究项目。6 例如，关于申请人通过!.__~----~~,.__ _____ __.进行的风蚀空气动力学研究， 的兼职教员表示，申请人的发现“ 帮助确立了磨蚀对模拟._____ _.的影响，该模拟代表了--~-----c,J · 他的研究对于建立尽量减少风蚀对农业用地影响的做法以及使农民了解控制此类现象具有重要意义。 ”同样，c=J的兼职教授兼美国农业部研究农业工程师断言，申请人“ 在风蚀和CFD建模研究方面获得了宝贵经验……这些研究为我们更好地理解风蚀的根本原因和控制做出了重大贡献。 ”I land I I
没有提供具体例子表明申请人的工作影响了风蚀最小化实践，或以其他方式构成其领域的成功记录。

6 虽然我们讨论了这些信函的样本，但我们已审查并考虑了每一封。

关于申请人涉及I O 0防风林空气动力学参数的研究，大学的教授表示，申请人的工作评估了“维持此类~------~对于保护农业用地免受风蚀的重要性”，并“通过表征穿过防风林的颗粒物（尘埃）排放，确定了屏障的相对防风蚀效率。”进一步指出，申请人通过“在其数值建模模拟和验证实验中采用新技术”扩展了这些“研究”，但他没有解释申请人的工作如何被该领域其他人实施、利用或赞誉。

关于申请人涉及I I中人为因素对I I沙漠沉积物运输过程影响的研究，ll
大学的助理教授断言，申请人的工作调查了使用c::::=J
示踪剂进行风成沉积物运输……以监测景观对I I和 I干扰的响应的适用性。”虽然____ _.表示这项工作回答了“一系列与I 系统火灾、植被和沉积物运输过程之间相互作用及其对生态系统退化和空气质量影响相关的关键问题”，但他没有提供例子说明申请人的研究如何影响农业产业、如何推动该领域进步或产生积极讨论，或以其他方式代表成功或进步的记录，使其处于有利地位推进其拟议事业。

关于申请人工作的引用，其上诉提交材料包括一份自行编制的八篇研究论文引用列表，但他没有提供支持证据来证实其主张。7 这一自行编制的信息缺乏证明价值，不能证明该领域其他人对其工作的引用。此外，记录不包括比较统计数据表明其他风蚀研究人员被引用的频率，申请人也没有以其他方式证明其发表文章获得的引用数量反映了相关方对其工作的兴趣程度足以满足Dhanasar第二项要件。

此外，虽然申请人主张他一直在“准备和提交科学研究经费提案”，但他没有提供证据表明他曾获得任何科学研究资助。在Dhanasar中，记录确立申请人“发起”或是“多个获资助提案的主要奖励联系人”，并且他是“许多资助中唯一列出的研究人员”。Id. at 893, n.11。在此，记录没有显示申请人已为其研究提案或未来项目获得资助。关于申请人在美国大学或研究机构获得研究职位，记录不包含任何此类组织的文件指明他打算代表该组织从事的具体研究项目。没有足够证据表明在美国开展其拟议风蚀研究的手段或财务支持，申请人未能证明其未来活动计划使其处于有利地位推进其拟议事业。8

7 例如，他没有提供引用其工作的文章副本或来自数据库或搜索引擎（如Scopus、Web of Science或Google Scholar）的引用结果形式的其他支持证据。此外，许多声称的引用是申请人或其合著者的自引。再者，许多列出的引用出现在申请提交日期之后发表的论文中。See 8 C.F.R. § I 03 .2(b)(I)。
8 如前所述，申请人表示他目前全职担任数学教师，为f=]

关于其同行评审活动，申请人提供了邀请他评审提交给Aeolian Research、Land Degradation and Development、Scient[fic Reports、Catena、Biosystems Engineering和Applied Engineering in Agriculture的稿件的电子邮件，但他没有提供证据表明他完成了这些评审。无论如何，申请人未能证明偶尔参与广泛的同行评审过程代表其领域的成功记录，或以其他方式表明他处于有利地位推进其研究事业。

申请人还提交了其在菲律宾化学工程师协会、美国农业与生物工程师学会、美国地球物理联合会和thd 菲律宾学生协会的会员资格文件。他还提供了Phi Kappa Phi荣誉学会和Alpha Epsilon荣誉学会的会员证书。然而，记录不包括证据表明这些会员资格在其领域的重要性或杰出程度。申请人也未能确立其会员资格足以显示其研究的成功记录或相关方对其工作的兴趣程度，表明他处于有利地位推进其拟议风蚀研究。

记录显示，申请人在其研究生学习和职业生涯期间开展、发表并展示了研究，但他未能证明这项工作使他处于有利地位，能够推进其拟议的研究。虽然我们认识到，研究必须以某种方式为知识库增添信息，才能被接受用于发表、展示、资助或获得学术学分，但并非每一位开展过原创研究的人都会被认定为处于有利地位，能够推进其拟议的事业。相反，我们审查Dhanasar案中列出的各项因素，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。Id. at 890。然而，申请人未能充分证明其已发表和展示的工作已成为农业工程领域进步的推动力，或已在环境科学界引发了实质性的积极讨论。证据也未以其他方式表明其工作构成在推进与风蚀相关研究方面的成功或进展记录。由于记录不足以证明申请人处于有利地位，能够推进其拟议的研究事业，他未能确立其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡各项因素以确定豁免对美国的益处

如上所述，第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将对美国有益。在此，申请人主张，由于其领域的重要性以及劳工证的不切实际性，他有资格获得豁免。然而，由于申请人未能确立其如Dhanasar框架第二项要件所要求的那样处于有利地位，能够推进其拟议的事业，他没有资格获得国家利益豁免，进一步讨论第三项要件下的权衡因素将没有实际意义。

._____ ___.!公立学校。他未能证明其计划投入风蚀研究的剩余时间足以使他处于有利地位，能够推进其拟议的事业。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第二项要件，我们认定他未能确立其有资格获得或另行在自由裁量权范围内理应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。