SEP152021_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：18142718 日期：2021年9月15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）

申请人是一名项目工程师，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个人，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立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，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(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，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。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 underlying 分类资格，即高级学位专业人士，且其拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性。然而，审理主任拒绝了该申请，结论是证据未能确立申请人处于有利地位以推进拟从事的事业，或豁免工作要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。因此，审理主任认定申请人未确立国家利益豁免的资格。

此事现因上诉而由本办公室审理。申请人提交了额外证据并重申其资格，主张审理主任在决定中犯了错误。

在这些程序中，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 de novo 审查，我们将驳回上诉。

I. 法律框架

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合 underlying EB-2签证分类的资格（着重号为原文所加），即作为高级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。由于此

分类要求个人的服务由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

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，即持有高级学位或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、文化或教育利益或福利，且其在美国的科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 工作要求豁免 -

(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)项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业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：

高级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的渐进经验应被视为等同于硕士学位。如果专业领域通常要求博士学位，外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业中通常遇到的专业知识程度。

专业指该法第101(a)(32)条所列的职业之一，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) 的法规规定了证明特殊能力个人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，尽管法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了裁决国家利益豁免申请框架。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，在申请人确立EB-2分类资格后，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，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(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，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国，则可批准国家利益豁免。关于这三项条件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

II. 分析

记录显示申请人于2017年从美国一所大学获得工程学博士学位。因此，他符合持有高级学位的专业人士成员资格。有待确定的剩余问题是申请人是否符合国家利益豁免的资格。基于下述理由，我们认定申请人未根据 Dhanasar 中提出的分析框架确立国家利益豁免的资格。

A. 国家重要性

尽管审理主任认定申请人拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性，我们撤回审理主任关于申请人符合 Dhanasar 第一项条件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。

申请人在表格 I-140 中的非技术性职位描述为“ [在]交通与运输领域进行研究；进行微观模拟交通建模并分析交通运行、安全、容量和流量。 ”申请人目前在一家名为 I I 的私营工程公司担任项目工程师。在初始申请中，申请人表示其拟从事的事业是“ 继续研究关键交通基础设施的服务水平（LOS）、交通容量以及对气候变化影响的脆弱性。 ”随后他提请我们注意来自 l I一名员工关系经理的信函，其中包含对申请人项目工程师职位职责的以下描述：

[申请人]负责微观模拟交通建模和交通运行分析。他从事与交通运行、交通容量、信号交叉口和高速公路分析、利用最先进计算机软件评估当前和拟议道路几何形状及道路状况相关的项目。[申请人]还从事交通安全相关项目、交通信号优化和

协调，以及新拟议道路和收费公路的交通信号化。他还参与了环岛建模、交通预测、交通信号设计、交通应用中的ITS设计，以及绘制高架和地面道路标志。

需要注意的是，申请人将其拟从事的事业描述为开展研究，而其雇主的描述并未明确将研究列为其项目工程师职位的组成部分。尽管该信函提到申请人"负责"、"从事"和"参与"各种项目，但此类描述并未包含诸如申请人所服务的具体客户或顾客、其项目所涉及的具体道路或交叉路口、亦或其在分析中所使用的软件等细节。虽然"项目工程师"这一职位名称表明申请人有具体且独立的项目将由其推进，但我们关于任何此类项目以及这些项目是否基于研究的信息甚少。由于[已隐去]未将申请人的工作描述为研究，因此无法明确所提及的项目是否包含在其拟从事的事业之内。在此，我们看出作为其项目工程师职责一部分的工程职责与作为其拟从事事业一部分的研究之间存在区别，但我们没有足够的信息来确定二者是否不同或如何不同。此外，申请人是否对其从事哪些项目拥有控制权，抑或[已隐去]分配项目工作量，这一点并不明确，而如果项目的重点与申请人拟从事的研究课题发生偏离，这便是一个重要因素。在此种情况下，无法得知申请人在履行其为[已隐去]所承担的项目工程职责的同时，将投入多少时间于其拟从事的事业。

为评估申请人的拟从事事业是否满足国家重要性要求，我们审视记录其工作"潜在预期影响"的证据。由于研究对领域产生影响的方式可能与工程项目不同，此类细节对于确定拟从事事业的潜在预期影响十分重要。在Dhanasar案中，我们裁定申请人必须明确"外籍人士拟从事的具体事业"。Id. at 889。尽管审理主任认定申请人满足了Dhanasar第一项要素中的国家重要性要件，但我们撤回该认定，并结论认为申请人对其拟从事事业的描述不够充分，因而未能确立国家重要性。

申请人提交了其出版物和引用记录的证据，以证明其过去的研究成功如何表明其未来事业将产生类似影响。申请人的大多数研究出版物是在其作为学生、在大学教职人员的指导下开展研究期间产生的。值得注意的是，记录中几乎没有申请人在离开学术界并加入一家私营工程公司之后的研究证据。记录中包含一篇2018年文章的副本，该文章似乎是在申请人于[已隐去]任职期间发表的。虽然初次提交时的Google Scholar引用记录未列出这一特定出版物，但随申请人对审理主任补件通知（RFE）的回复一并提交的更新引用记录列出了该文章以及另一篇2020年发表的文章。根据Google Scholar打印件，这两篇文章均未被其他研究人员引用。虽然我们承认这可能仅表明申请人迄今为止在其当前职位上仅投入了有限的时间，但记录仍不足以支持如下认定：申请人在其当前职位上的工作已对该领域产生了广泛影响。这一点很重要，因为它对申请人关于其事业具有国家重要性并将产生更广泛影响的主张提出了质疑。

即使我们假定申请人在[已隐去]的职责中包含开展研究——这一结论并无记录支持——这仍不足以充分说明其研究将如何被广泛知晓从而产生上升到国家利益层面的更广泛影响。由于[已隐去]是一家推测会向客户和顾客招揽业务的私营公司，因此无法明确任何内部研究发现会被公之于众，而非作为专有信息予以保留。此外，申请人未能就其研究与可能因其发现而产生的道路或交通安全改善之间提供足够直接的关联。举例而言，申请人未提供其研究将于何时被纳入道路和交叉路口的拟议时间表、哪些道路和交叉路口将采用其研究成果，亦或是否有任何具体实体已将其研究纳入其交通基础设施。因此，我们结论认为申请人必须在其拟从事事业与其更广泛的影响之间建立更为直接的联系。

我们审查了熟悉申请人工作的学者和工程师出具的推荐信。推荐人主要讨论的是申请人过去研究成就的同样少数几个例子，以及推荐人认为这些成就如何对该领域作出了贡献。尽管推荐人描述了申请人过去的研究工作，但他们对申请人离开学术界并开始在[已隐去]任职以来的工作知之甚少，也未提供有关申请人拟从事事业的信息。总体而言，我们注意到许多推荐人宽泛地报告了关于申请人过去研究课题以及其研究如何被其他研究人员引用的相同信息。虽然研究必须以某种方式为知识库增添信息才能被接受发表，但仅此一点不足以证实对领域产生影响的主张。仅仅声称对领域作出贡献并不能有说服力地确立实际贡献。在审查推荐人所引用的引文时，我们注意到一些对申请人工作的引用仅支持了该领域已有研究进行的结论，而非申请人的工作已对该领域产生影响。换言之，仅仅引用申请人的工作并不必然意味着他人正在利用其"创新"或"建议"，从而可以确立对领域的实际影响。值得注意的是，我们注意到一些引用申请人工作的研究人员就同一概念也引用了其他研究人员。由此，记录既未表明申请人的工作具有创新性或新颖性（如一些推荐人在其推荐信中所声称的那样），也未表明申请人相对于该领域的其他研究人员而言产生了所声称的研究影响。

最后，我们注意到申请人为支持其国家重要性主张而提交的关于道路安全和交通事故的文章。然而，在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是"外籍人士拟从事的具体事业"。Id. at 889。虽然这些文章提供了有用的背景信息，但它们在本案中几乎没有证明价值，因为它们并未讨论申请人具体拟从事事业的影响。

如前所述，申请人未充分描述其拟从事的事业。此外，就其所拟从事事业可被理解的范围而言，我们结论认为记录中不包含足以确立其国家重要性的充分证据。基于上述理由，我们撤回审理主任关于申请人符合Dhanasar第一项要素资格的认定，并结论认为

相反，证据不足且缺乏支持该事业具有国家重要性认定所必需的细节。

B. 申请人是否处于有利地位以推进拟从事的事业

第二项要素将焦点从拟从事的事业转向申请人。首先我们注意到，在我们的先例Dhanasar裁决中，我们认定"[申请人]在其领域的教育背景、经验和专业知识，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，能够继续推进其高超音速技术研究的拟从事事业。"Id. at 893。正如这表明的，我们在确定申请人是否处于有利地位以推进其拟从事事业时会审视多种因素，而引用仅是可能有助于此类认定的众多因素之一。记录包括申请人的简历、学位、其学术研究课题的资助资金、发表的文章、其已发表作品被引用的证据，以及讨论其作为土木工程师的过往研究项目和成就的推荐信。此外，在其RFE回复中，申请人提交了关于其引用和发表记录的更新信息、支持申请人关于其在该领域有成功记录之主张的参考资料，以及一封来自瑞典[已隐去]大学的[已隐去]的推荐信。虽然我们未逐一讨论记录中的每一项证据，但我们已审查并考虑了每一项证据。

申请人大量依赖其引用率和出版物来支持其主张，即他处于有利地位能够推进其拟议事业；然而，如前所述，我们在判断申请人是否处于有利地位能够推进其拟议事业时会考量多种因素。申请人声称其研究“具有新颖性”、“帮助了[其他]作者”，并且“是[已隐去]研究的关键信息”。此外，他声称其工作对其他研究人员“至关重要”，并且“对[已隐去]和[已隐去]研究的方向产生了直接影响”。尽管申请人提供了相关文章以证明这些研究人员及其他人员引用了其工作，但我们在这些文章中或记录中的其他证据中未发现对申请人主张的支持。申请人如何能够评论对其他研究人员而言何为重要或何为被依赖，这一点并不明显，尤其是当所引用的文章并不包含对此类主张的支持时。

如前所述，最初提交的推荐信作者讨论了申请人过去的研究成果以及作者认为这些成果如何对该领域作出了贡献。然而，部分作者提出了记录中证据并不支持的结论。例如，[已隐去]，[已隐去]大学土木与建筑工程系的一名教授，称某位特定研究人员[已隐去]引用了申请人的工作，以认可其“前沿”价值，并且这些研究人员认可了申请人工作的“有效性和新颖性”。在我们审查相关[已隐去]文章时，我们未观察到任何关于申请人工作具有前沿性、有效性或新颖性的评论。相反，[已隐去]引用申请人和他人的研究是为了说明研究人员如何使用机器学习和计算智能。同样，[已隐去]称研究人员[已隐去]和[已隐去]认可申请人的研究具有“创新性”，并认为其研究参数“重要”

[已隐去]引用申请人的研究以及他人的研究时，他们并未陈述或暗示高速公路的[已隐去]特定部分。在审查相关文章时，我们观察到，尽管

甚至暗示申请人的工作具有创新性或重要性。因此，我们得出结论，[已隐去]对申请人的研究成果作出了错误描述。

同样，[已隐去]仅因其他研究人员引用了申请人的发现就声称申请人的工作具有“ 前沿性 ”。然而，我们得出结论，仅仅引用申请人以证明其他研究人员（包括申请人）已研究某一特定主题，并不能有说服力地确立该工作具有“ 前沿性 ”。[已隐去]还声称申请人的工作对其他研究人员很重要，并且他们“ 大量依赖 ”该工作。[已隐去]为支持这一主张而列举了[已隐去]研究人员的具体例子。在审查相关文章时，我们未观察到任何提及或暗示申请人的工作对这些研究人员很重要，也不认为该工作相对于该出版物中引用的其他研究被大量依赖。再一次，[已隐去]如何能够评论对其他研究人员而言何为重要或何为被依赖，这一点并不明显，尤其是当他所引用的文章并不包含对此类主张的支持时。

我们可以酌情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，当某项意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，我们无需接受该证据或可给予其较低权重。Id. 由于部分作者错误描述了他人如何引用申请人的工作，并就申请人在该领域的影响力提出了未经证实的主张，我们对其可信度存疑，并得出结论认为这些信件在本案中具有有限的证明价值。

申请人主张，其研究从佛罗里达州交通部获得的资助使其处于有利地位能够推进其拟议事业。然而，我们得出结论，该资助与申请人开展拟议事业的能力几乎没有相关性。第一，[已隐去]大学获得了一项在该大学开展的研究项目的资助。记录并未表明申请人个人、具体或独家获得了该资助。第二，该资助似乎是为了该大学在该领域的研究，而非申请人的拟议事业。第三，尽管申请人曾作为研究生研究员参与使用该拨款资助的团队，但几乎没有迹象表明申请人在离开学术界并以私营公司项目工程师身份进入职场后获得了任何拨款资助。因此，申请人未能充分证明该资助对其推进拟议事业的能力有何影响。

我们认可申请人的主张，即审理主任错误适用了 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45 (Reg'l Comm'r. 1971) 来拒绝在申请提交之后日期的证据。虽然我们同意审理主任并未具体指明任何被拒绝考虑的证据，但申请人仍必须证明其在提交移民福利申请时即具备资格。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测或在申请人或受益人根据新的事实组合变得符合资格之后予以批准。参见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'l Comm'r 1978)。就 Dhanasar 第二项要件而言，申请人必须证明其在提交申请时处于有利地位能够推进该事业。因此，在申请提交之后出现的任何有利地位改善，例如新获得的资助或对其工作赞誉的增加，在证明提交时的资格方面不具有说服力。

如我们在国家重要性讨论中先前所述，申请人未以足够的细节描述其事业。我们不知道申请人将从事哪些具体的工程项目，也不知道这些项目如何契合其开展研究的提案。此外，我们还指出，申请人未指明其合作的任何具体客户，也未指明其研究将应用于的任何交叉路口或道路。因此，他未为未来活动提供足够的模型或计划，这妨碍了我们审查其为实现拟议事业所取得的进展。如上文充分解释的，佛罗里达州交通部的大学资助与申请人的拟议事业无关，因此不代表来自潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。尽管申请人已发表研究并在其领域获得了高级学位，但仅凭这些因素不足以确立其处于有利地位能够推进其事业，尤其是当其研究的成功尚未得到证实之时。在此，我们通过引用并入我们先前关于申请人在该领域所主张成就、为其提交的推荐信以及他人对其工作的引用的讨论。

由于记录不足以表明申请人处于有利地位能够推进其拟议研究事业，他未能证明其满足 Dhanasar 框架的第二项要件。

C. 国家利益豁免

由于记录中的文件未能确立申请人拟议事业的国家重要性（Dhanasar 先例决定第一项要件所要求），也未能确立申请人处于有利地位能够推进拟议事业（第二项要件），申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据 Dhanasar 所述第三项要件对其资格作进一步分析将无实际意义。

III. 结论

申请人符合该法第 203(b)(2)(A) 条规定的持有高级学位的专业人士分类资格。然而，证据未能表明拟议事业具有国家重要性，也未能表明申请人处于有利地位能够推进该事业。因此，他未能证明豁免工作邀请和劳工证将符合美国的国家利益。据此，申请人未能证明其符合所寻求的移民福利的资格。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Otiende, 26 I&N Dec. 127, 128 (BIA 2013)。

裁定：上诉被驳回。