SEP212022_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：20612240 日期：2022年9月21日

关于行政上诉办公室决定的动议

表格 I-140，外籍工人移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人寻求第二优先（EB-2）移民分类，以及针对附属于该EB-2分类的工作邀请要求的国家利益豁免。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驳回了申请，认定申请人虽然作为持有高等学位的专业人士有资格获得EB-2分类，但未能证明豁免所需的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。我们驳回了申请人的上诉。

本事项因复议动议再次提交至本办公室。随动议，申请人提交了一份书面论证意见，主张我们的决定有误，且其有资格获得国家利益豁免。在本程序中，申请人负有以优势证据标准证明其有资格获得所请求利益的举证责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。经审查，我们将驳回该动议。

一、法律

复议动议必须陈述复议的理由；须有相关先例决定支持，以证明该决定是基于对法律或政策的错误适用；并须证明该决定基于决定时记录中的证据是错误的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。不符合这些要求的复议动议必须被驳回。8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

根据法规，动议的范围限于“ 先前的决定 ”。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(i)。提交至本办公室的文件是对我们最近一次决定的复议动议。换言之，我们将审查申请人在动议中的主张，只要其与我们先前驳回申请人上诉的决定相关。

虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定Matter of

Dhanasar，26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请的分析框架。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）可行使自由裁量权2，在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：(1) 外籍人士拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；(2) 该外籍人士处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

在作出上诉裁定之前，我们对整个程序记录进行了重新审查和考虑。我们认定，除其他事项外，记录未能确立申请人具体拟从事事业的国家级重要性，这是Dhanasar分析第一项要件的要求。虽然审理主任在驳回决定中认定申请人的拟从事事业具有国家级重要性，但我们撤回了审理主任在此方面的认定。我们同意审理主任的意见，即申请人未能证明其处于有利地位以推进其事业，且未能证明豁免工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。为简洁起见，我们纳入先前对记录的分析，仅重复必要的事实和证据，以回应申请人在复议动议中的主张。4

基于以下理由，申请人未能在动议中证明，我们先前决定中关于申请人拟从事事业国家级重要性的认定 1) 是基于对法律或USCIS政策的错误适用，以及 2) 基于决定时记录中的证据是错误的。

在动议中，申请人讨论了其拟从事事业的研究重点（“ 从事交通与运输研究；进行微观仿真交通建模并分析交通运行、安全、容量和流量 ”），并表示我们错误地评估了其预期的国家级重要性。他援引随申请提交的一封信函，该信函“ 强调了气候变化在美国对道路淹没以及货物和服务流向低洼地区（如佛罗里达州部分地区）严重延误的不利影响，以及近年来东海岸道路淹没增加90%的情况。 ”

申请人主张，他“ 已经在解决这一问题，并合著了一篇关于此主题的技术论文……以识别最有可能遭受持续淹没的实体交通基础设施 ”，该论文于2013年他进行博士研究期间发表。他声称该论文是“ [他]迄今为止最成功的研究项目之一 ”，并援引B-博士和M-博士提供的信函，其中指出佛罗里达州“ 因其庞大的人口和道路靠近海平面而特别容易受到海平面上升的影响 ”。他断言，“ 这项研究与申请人的拟从事事业一致，且Dhanasar允许在拟从事事业显示出‘ 实质性积极经济效应 ’（Dhanasar，第889-90页）时认定其具有国家级重要性，正如本案优势证据所表明的那样。 ”虽然申请人提及了其对拟从事事业的初始描述，但他未进一步讨论记录中证实其主张的证据，即通过申请人的具体研究项目将实现“ 实质性经济利益 ”，也未表明我们如何在此方面错误评估了记录证据，从而违反法律和USCIS政策。

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了先前的先例决定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属自由裁量性质）。
3 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar，26 I&N Dec. 第888-91页。
4 我们先前在本事项中的决定为ID# 18142718（AAO 2021年9月15日）。

当拟从事事业显示出‘ 实质性积极经济效应 ’（Dhanasar，第889-90页）时，可认定其具有国家级重要性，正如本案优势证据所表明的那样。 ”虽然申请人提及了其对拟从事事业的初始描述，但他未进一步讨论记录中证实其主张的证据，即通过申请人的具体研究项目将实现“ 实质性经济利益 ”，也未表明我们如何在此方面错误评估了记录证据，从而违反法律和USCIS政策。

在我们先前的决定中，我们解释说，为支持申请而提交的文件主要涉及申请人在获得高等学位期间进行的过去研究活动，而非其未来的研究计划。申请人在一家名为[G-]的私营工程公司担任项目工程师。我们审查了熟悉申请人工作的学者和工程师的推荐信，并注意到，尽管作者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G-任职以来的工作知之甚少，也未提供关于申请人拟从事事业的信息。我们指出，记录中缺乏申请人在离开学术界加入私营工程公司后从事研究的充分证据，且在没有更多证据的情况下，所提交的证据未能表明其近期研究出版物将对领域产生与国家级重要性相称的广泛影响。在动议中，申请人未能有说服力地回应我们分析的这一方面，以表明我们在评估证据时犯了错误。

例如，申请人在动议中主张，我们“ 将[申请人的]就业与其拟从事事业混为一谈 ”，表示“ [申请人]在G-就业的国家级重要性在此完全不相关；重要的是其拟从事事业的国家级重要性。 ”（原文强调）。我们不同意。如我们先前决定中所讨论的，为评估申请人的拟从事事业是否满足国家级重要性要求，我们考虑记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。由于研究对领域的影响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很重要。在Dhanasar中，我们认定申请人必须指明“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。因此，在确定拟从事事业的国家级重要性时，我们查看关于申请人当前和预期职位的信息，以说明其打算以何种身份工作。

值得注意的是，申请人未提供详细信息说明除在G-任职之外，申请人将如何预期推进其研究项目。记录未能确立申请人将以何种预期身份（如有）主要从事持续性的研究工作。虽然申请人在动议中称其提交了证据证明“ 自2017年6月在G-开始任职以来，他至少进行了两次会议报告 ”，但记录未包含充分的佐证证据，以指明他打算开展的具体研究项目，从而足以证明其拟议研究的性质和范围，以及其事业将如何产生更广泛的影响，达到具有国家重要性的程度。因此，与申请人在动议中的主张相反，申请人当前和预期就业的实质性质与确立Dhanasar第一项要件下的资格直接相关。

在动议中，申请人还主张“［我们］远远超出了Dhanasar的界限，要求提供时间表说明［申请人的］研究何时将被纳入道路和交叉路口、哪些道路和交叉路口将采用其研究，或是否有任何具体实体已将其研究纳入其交通基础设施。”具体而言，他声称Dhanasar第一项要件侧重于拟议事业，“在本案中涉及研究，而非研究将如何被纳入道路和交叉路口的具体细节。”在此，申请人似乎将我们关于申请人研究成果潜在实际应用的讨论断章取义。

例如，申请人在动议中称“优势证据表明”其研究将“在制定应对海平面上升的策略方面具有重大的国家影响”。然而，记录中的证据未能充分说明申请人将如何通过其研究事业预期参与制定此类策略。我们在先前的决定中指出，G-的来信提到申请人“负责”、“从事”并“参与了”各种项目，尽管“项目工程师”的职位名称表明他有具体且独立的项目将推进，但记录中关于任何此类项目以及这些项目是否（或将）以研究为基础的信息不足。我们得出结论，申请人未能充分直接地将其研究与可能因其研究成果而产生的道路或交通安全改进联系起来——这似乎在很大程度上构成了申请人关于其预期事业将具有国家重要性的主张的基础。虽然我们建议诸如申请人研究成果实际应用时间表之类的证据可能说明这种联系；例如，以表明其研究将具有“重大的国家影响”，但我们在案件分析中并未施加任何具体的项目时间表要求来达成我们的裁定。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们侧重于“外国人拟开展的具体事业”。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，并且“一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。”同上。基于上述理由，我们维持先前的裁定，即申请人未能充分确立其打算在美国开展预期研究项目的实质性质，以及其预期研究事业与所称更广泛影响之间的联系。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. at 376。

虽然申请人不同意我们先前的结论，即记录未显示申请人拟议事业的国家重要性——这是Dhanasar分析第一项要件所要求的——但在复议动议中，他未能确立我们错误适用了法律或USCIS政策，也未能确立我们先前的决定基于决定时记录中的证据是不正确的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。

基于上述讨论，我们将不处理申请人在动议中关于驳回申请人上诉的其他理由的其余主张，例如其在Dhanasar所述第二项要件下的资格。处理该问题没有建设性目的，因为它不能改变动议的结果。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（认定无需

在另一独立问题对上诉具有决定性时分析额外理由）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在上诉中申请人本不符合资格的情况下拒绝处理替代性问题）。

由于申请人未满足复议动议的要求，我们维持先前的结论，即申请人未能确立国家利益豁免的资格，或在其他方面不值得批准国家利益豁免。

裁定：复议动议被驳回。

5