SEP252024_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：33387017 日期：2024年9月25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）

申请人是一名机械工程领域的研究人员，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附的工作邀请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)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了该申请，认定尽管记录已证明申请人具备持有高级学位的专业人士资格，但未能证明豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。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。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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。该法第203(b)(2)(A)条。如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得对工作邀请要求行使自由裁量豁免，即符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[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；

[1] 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，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）。

• 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
• 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

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资格。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。

申请人在最初随申请提交的陈述中描述的拟议事业是“开发一种新的、基于跨学科的方法论用于振动工程，以推进航空航天、土木结构和机器人领域的设计。”他解释说，该事业“在空气动力学与控制、航空航天、海事及工业开发和生产技术以及可再生能源发电的进步中具有应用，这些均被正式认定为关键和新兴技术。”在随申请人对审理主任补充证据请求的回复提交的第二份陈述中，申请人进一步阐述他将“专注于开发对国家安全、环境可持续性和技术创新至关重要的技术”，并“探索三个主要领域：增强用于军事应用的无人机技术，提升用于国防和海洋学研究的类生物柔性水下移动机器人的能力，以及开创用于可持续能源解决方案的流致振动能量收集系统。”

在驳回申请时，审理主任认定，尽管申请人证明了拟议事业具有实质价值，但未能证明其拟议事业的国家重要性、其处于有利地位以推进拟议事业，以及权衡之下豁免工作邀请要求将有利于美国。审理主任因此认定申请人未能证明其作为自由裁量事项有资格获得国家利益豁免。

在上诉中，申请人主张审理主任滥用自由裁量权，未能处理所有证据，并援引Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)作为支持。然而，Buletini案法院并未暗示USCIS若未对每项证据提供个别分析即滥用自由裁量权。当USCIS对申请给予有理由的考量并作出充分认定时，无需具体回应申请人提出的每一项主张，也无需处理申请人提交的每一项证据。参见Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引用Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；另参见Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)。本办公室认定，记录反映出审理主任在整体上考量了所有证据，尽管审理主任未逐一处理每项证据。

申请人进一步在上诉中主张，记录证明其满足Dhanasar分析框架的全部三项要件，以及其作为自由裁量事项有资格获得国家利益豁免。经对记录整体进行重新审查，申请人未能证明其处于有利地位以推进拟议事业，此为Dhanasar分析框架第二项要件的要求。因此，本办公室认定其未提供充分理由

或证据在上诉中推翻审理主任关于其作为自由裁量事项无资格获得国家利益豁免的认定。由于此驳回依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留关于其在Dhanasar框架第一项和第三项要件下资格的其余论点。参见JNS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另参见Matter of D-L-S-, 28 I&N Dec. 568, 576-77 n.10 (BIA 2022)（在申请人本已不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

Dhanasar框架的第二项要件将焦点从拟议事业转向个人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考量包括但不限于以下因素：其在相关或类似工作中的教育、技能、知识和成功记录；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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

记录包括申请人的简历、学术记录、已发表作品、推荐信、会议演讲邀请、关于申请人发表和引用记录的信息，以及引用其工作的研究摘录。申请人在上诉中强调，其教育背景、推荐信以及显著的发表和引用记录证明其处于有利地位以推进拟议事业。

转向Matter of Dhanasar中列举的用于评估第二项要件下证据的因素，本办公室首先考量申请人在相关或其他工作中的教育、技能、知识和成功记录。本办公室认可申请人已获得I I机械工程硕士学位的外国同等学历，并且在申请提交时，申请人正在攻读I I机械工程博士学位。相比之下，Dhanasar案中的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。此外，本办公室在确定申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业时考量多种因素，教育仅是可能有助于此类认定的众多因素之一。

记录中的推荐信描述了申请人在其第二份拟议事业陈述中所确定领域的研究。例如，某研究所副教授兼所长_____，讨论了申请人"关于多样化机器人系统的路径规划及其他优化"的工作，并得出结论认为申请人"成功开发了机器人在许多关键场景中使用的优化方案"，并解释该研究项目"为机器人力学提供了重要的增强"。I博士解释道，通过其"关于高展弦比机翼和流动振动的工作"，申请人为"其在扩展场景（包括商用飞机）中的应用提供了基础"。然而，除这些宽泛的陈述外，这些信件并未详细说明申请人的研究如何在该领域产生影响、如何协助该领域的其他人，或以其他方式反映出成功或进展的记录，表明其处于推进拟议事业的有利地位。

为证明其声称的"特殊"成功记录，申请人提供了一份Google Scholar文件，显示其发表了七篇同行评审期刊文章和两篇同行评审

会议文章、对这些文章被工程领域独立研究人员引用频率的分析，以及文章本身的摘录。Google Scholar文件显示，申请人是七篇期刊文章中三篇的第一作者。记录表明，他是两篇会议文章中一篇的主要作者。记录还包括一封来自I博士（_____副教授）的信，讨论了其与其他研究人员如何使用申请人的一篇研究文章来实现他们自己的_____研究目标。然而，I博士未提供信息以证明申请人的引用与机械工程领域的其他人高度相关。对申请人引用率的分析讨论的是其在整体工程领域（而非申请人所述领域机械工程）内的排名；申请人未提供分析以表明其发表率相对于机械工程领域的其他人较高。虽然I博士在其推荐信中称申请人的工作"被许多 esteemed 科学期刊所刊载"，但他也未说明申请人的发表数量与申请人所在领域的其他人相比如何。缺乏额外证据表明申请人的发表率和引用率相对于其领域的其他人较高，该记录不足以确立申请人在上诉中所声称的成功记录。

适用于Dhanasar框架第二分支的下一组因素是未来活动的模式或计划以及实现拟议事业的任何进展。记录中的推荐信显示，申请人已开展了与其拟议事业中计划实施的三项研究项目直接相关的研究。申请人还提供了一封来自I博士（_____机械工程系助理教授）的信，讨论了申请人作为博士生对"典型流致振动问题"的研究，并表示有意在申请人成功完成博士项目后聘请其作为访问研究学者，部分基于该研究。记录表明，申请人在研究生学习期间已开展、发表和展示了研究。记录进一步显示，申请人计划在完成研究生工作后从事进一步研究，并已获得作为访问研究学者的聘用。然而，该证据不足以表明该工作使其处于推进其拟议研究的有利地位。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发表、展示、资助或学术认可，但并非每一位开展了原创研究的人都会被认定处于推进其拟议事业的有利地位。相反，我们审查Dhanasar中列出的因素，以确定例如个人在实现拟议研究目标方面的进展或在类似努力中的成功记录是否支持此类认定。Id. at 890。在此，申请人未充分证明其已发表和展示的工作已成为机械工程领域进步的推动力，或在该机械工程界产生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推进该领域研究的成功或进展记录。

Matter of Dhanasar中列举的最后一个因素涉及潜在客户、投资者或其他相关实体或个人感兴趣的证据。在此我们认定，记录中的证据不支持证明申请人处于推进该事业的有利地位。申请人主张出版商和编辑对其

工作表现出"相当大的兴趣"，因为其工作"被其领域的一些顶级期刊所刊载"。然而，申请人未提供证据支持该主张。

申请人进一步主张，其拟议事业受到关注，因为其研究获得了海军研究办公室（ONR）的资助。申请人提供了一篇研究文章，表明该工作得到了ONR青年研究员计划资助的支持。然而，申请人并非该文章的第一作者；相反，他是参与该研究的四名研究人员之一。申请人未提供额外证据以确立其在获得该资助中的角色。在Dhanasar中，我们注意到请愿人获得了对其发挥"重要"作用的研究项目的"持续"政府资助，具体而言，其发起或作为主要奖励联系人参与了多项获资助的拨款提案，并且在许多拨款中是唯一列出的研究人员。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893, Fn. 11。记录中关于申请人获得美国政府机构资助的证据，未确立与Dhanasar中请愿人角色类似的持续政府资助或在获得此类资助中的重要角色。

并非每一位开展了原创研究并发表研究结果的人都会被认定处于推进其拟议事业的有利地位。相反，我们必须审查Matter of Dhanasar中列出的因素，以确定例如个人的教育、技能和成功记录、其未来活动的模式或计划、其在实现拟议事业方面的进展以及在相关方中产生的兴趣是否支持此类认定。Id. at 890。在综合考虑记录整体后，我们认定申请人未确立其处于推进拟议事业的有利地位。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的第二分支要求，我们认定其未确立有资格或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。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决依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。