APR152021_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：11858269 日期：2021年4月15日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

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）

申请人是一名土木工程师，寻求被归类为持有高等学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民类别所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高等学位的专业人士类别的资格，但未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。

在本程序中，申请人负有证明其符合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，我们将支持上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证类别的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

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……符合条件的移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，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，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的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。……[总检察长]在总检察长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、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的分析框架。Dhanasar 指出，在申请人已确立 EB-2 类别资格后，USCIS 可作为自由裁量事项授予国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家级重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及 (3) 权衡之下，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，即实质性价值和国家级重要性，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级重要性时，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：个人的教育背景、技能、知识以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，权衡之下，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：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，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；即使假设存在其他合格美国工人，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献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

1 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）。

综合起来，必须表明权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

记录表明，申请人符合持有高等学位的专业人士类别的资格。3 尚待确定的其余问题是，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。

申请人是一名结构工程研究人员，在提交申请时是[已隐去]大学的研究学者。申请人当时表示，他的“ 研究一直聚焦于[已隐去]结构和桥梁的抗力以及结构的[已隐去]。 ”申请人打算继续研究[已隐去]结构安全。

当申请人对证据请求作出回应时，他记录了[已隐去]大学的一份工作邀请，职位为研究助理，在该职位中他将“ 从事[已隐去]基础设施管理 ”项目，重点是为[已隐去]和[已隐去]开发[已隐去]，并“ 评估新的[已隐去]技术。 ”[已隐去]

申请人更近期的提交材料表明，他现在是[已隐去]大学的博士后研究员，在那里“ 预计他将开发新的[已隐去]监测方法，用于混凝土结构、桥梁、腐蚀不锈钢干式贮存系统以及[已隐去]。 ”如下所述，我们认定申请人已根据 Dhanasar 分析框架确立国家利益豁免的资格。

A. 拟议事业的实质性价值和国家级重要性

在否决申请时，审理主任承认申请人拟议事业的实质性价值，但认定申请人未确立其国家级重要性。具体而言，审理主任指出，申请人“ 未提供信息表明[其]助理教授职位将更广泛地影响该领域。 ”审理主任还指出，申请人未确立“ [已隐去]基础设施管理的重要性 ”，也未表明[已隐去]研究“ 如何改善或缓解……由气候、资金不足或[已隐去]引起的问题，或在何种应用中可以使用。 ”

记录显示，申请人的研究涉及结构工程原理，在建筑和交通基础设施中具有广泛应用。保护桥梁、铁路和其他结构免受[已隐去]损害是一个具有国家级重要性的问题。具体项目因雇主不同而有所变化，但每份工作都与申请初次提交时描述的拟议事业一致。此外，申请人并未从事影响有限的单个建筑项目。相反，他已发表数十篇文章，在整个领域传播研究成果。申请人所陈述的意图是“ 开发新的[已隐去]

2 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 申请人持有[已隐去]大学的“ 土木工程[已隐去] ”博士学位[已隐去]。

设计策略，这些是易于应用的指南，用于在[已隐去]下设计安全结构。[已隐去]因此，我们撤回审理主任关于申请人未确立其拟议事业国家级重要性的结论。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

审理主任认定，申请人未能证明其处于有利于推进拟议事业的有利地位。该认定基于大学工作邀请函的细节。具体而言，该聘任为期一年，进一步雇用取决于外部资金支持。审理主任认定，申请人未提交证明该支持的文件。审理主任还指出，该工作邀请涉及对[已隐去]的研究，且申请人未证明“ 该事业允许有大量时间研究结构及其[已隐去] ”。在上诉中，申请人主张，审理主任强调了申请人的“ 拟议雇用而非其拟议事业 ”，而该事业“ 独立于其工作，且不取决于任何特定雇用 ”。

Dhanasar列举了“ 包括但不限于以下因素：个人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；在实现拟议事业方面的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。 ” Id. at 890。申请人主张，其过去的进展、在相关努力中的成功以及他人的兴趣，从其已发表作品获得的数百次引用中显而易见。来自各机构个人的信件也讨论了申请人工作的重要性。

申请人在本程序过程中的各雇主均为研究机构，申请人在这些机构得以从事与其持续研究探询核心主题直接相关的项目。例如，在[已隐去]的职位涉及对[已隐去]材料的研究，该材料“ 配备有一层[已隐去][用于[已隐去]] ”，以及开发“ 用于分析从[已隐去]收集的数据的新颖算法和模型，用于分析[已隐去] ”。这与申请人的拟议事业一致，因为以这种方式收集的数据将揭示[已隐去]结构如何承受[已隐去]。

申请人大量的发表记录表明其研究的生产力，无论是在国外还是随后在美国。记录显示，申请人在追求其所述事业方面取得了稳定且富有成效的进展。

基于上述理由，我们认定申请人处于有利于推进拟议事业的有利地位。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的利益

就Dhanasar第三项要件，审理主任认定，申请人未解释获得劳工证将如何不切实际，也未表明其工作将如何具有国家

利益。审理主任称，“ 关于道路和桥梁改善需求的材料……并未涉及[申请人]的事业，也未……表明[其]项目将如何被用于改善这些关切以及由谁使用。 ”我们不同意这一结论。记录显示，申请人的工作与建筑物和交通基础设施的完整性相关问题高度相关，且已被其他研究团队以多种方式使用。权衡之下，我们认定，即使该领域存在合格的美国研究人员，该事业的国家利益仍超过劳工证程序所保护的利益。基于申请人的生产力及其研究的影响力，我们认定美国将从豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证中受益。

III. 结论

由于申请人已满足Dhanasar分析框架的三项要件，我们认定其已作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉获支持。

命令：上诉获支持。