APR302020_01B5203 · 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：7351308 日期：2020年4月30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）

申请人是一名半导体研究工程师，寻求作为持有高级学位的专业人士的第二优先移民分类，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否决了该申请，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，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。

在上诉中，申请人提交了额外文件以及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免的资格。

在这些程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

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 签证分类的资格，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的人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独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……符合条件的移民，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、艺术或商业领域的特殊能力，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。

(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合条件的移民，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、艺术或商业领域的特殊能力，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。……[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。

虽然法律和相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，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) 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，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 可评估以下因素：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属裁量性质）。

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。3

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士成员的资格。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。
提交申请时，申请人在韩国受雇于一家半导体制造商，担任高级工程经理。5 关于申请人在 Dhanasar 第一项要件下的资格主张，他表示计划继续从事涉及“ 数字硬件工程、半导体存储器工程和专利工程 ”的工作。他声称该工作旨在开发用于笔记本、[已隐去]或移动设备的[已隐去]，以及具有高性能的[已隐去]。申请人进一步表示：“ 我在美国的首选工作是 Intel 的研究工程职位……第二首选工作是 SanDisk 的研究工程职位，该公司已联系我[原文如此]进行招聘……除公司外，我也有兴趣在大学或国家研究所工作。 ”

申请人还讨论了数字硬件工程、半导体存储器工程和专利工程的价值和普遍性。例如，他解释说“ [数]字硬件工程创造用于发送、接收和处理数字信息的数字组件。 ”关于半导体存储器工程，申请人指出“ 对更高容量半导体存储器的需求不断增长 ”以及“ 有必要考虑一种根本不同的方法来增强半导体存储器技术。 ”此外，关于专利工程，他声称“ [专]利是现代商业世界中的重要资产 ”，因为它们阻止“ 其他市场参与者在不进行可比研发投资的情况下简单复制创新特征。 ”

审理主任发出了补件通知（RFE），告知申请人 Dhanasar 框架。该补件通知部分要求申请人提供“ 拟议事业的详细描述及其为何具有国家重要性 ”，包括证明“ 该事业潜在前瞻性影响 ”的支持性证据。作为回应，申请人声称：“ 作为一名研究工程师/经理，我在美国的首选工作是跨国公司的研究工程职位，如 Intel、Micron 和 SanDisk……我也愿意申请大学和国家研究机构的研究员或研究教授职位，而非教学职位，作为第二首选工作。 ”6

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人于2005年8月获得[已隐去]大学电气工程理学硕士学位。
5 他此前于2005年9月至2014年8月在[已隐去]担任高级研究工程师。
6 由于申请人申请的是工作邀请要求的豁免，因此他无需拥有来自

在驳回申请时，审理主任认定，尽管申请人拟从事的研究工程师或研究教授工作具有实质性价值，但他未提供“ 充分证据以证明其拟从事事业的前景影响达到国家重要性水平 ”。此外，审理主任指出，申请人未能证明其拟从事的“ 半导体研究、设计和开发工作 ”将具有“ 超出其未来雇主或学术机构的影响 ”。基于下文所述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能根据Dhanasar分析框架第一项要件充分证明其拟从事事业的国家重要性。

在上诉书面论证意见中，申请人主张，其关于数字硬件工程、半导体存储器工程和专利工程的价值与普遍性的论述足以证明其拟从事事业的国家重要性。他进一步主张，他已提供“ 一份可信且现实的计划，以在美国获得确定职位来从事其拟从事事业 ”。

关于申请人声称其打算在Intel、Micron和SanDisk等美国跨国公司担任研究工程职位的说法，记录中未包含其与这些公司沟通的文件或这些公司有意聘用他的材料。也没有支持性证据表明他将代表这些公司从事何种类型的工程研究。同样，关于申请人在大学或国家研究机构获得研究职位一事，记录中未包含任何此类美国机构的文件，说明他将代表这些机构从事的具体工程研究项目。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，“ 我们寻找拟从事事业的更广泛影响 ”，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。 ”Id.我们还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

为评估申请人拟从事事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在前景影响 ”的证据。尽管申请人的陈述反映其意图为其未来美国雇主提供有价值的数字设计和半导体存储器工程服务，但他未提供充分信息和证据以证明其拟从事事业的前景影响达到国家重要性水平。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定记录未显示申请人的拟从事事业将会

某一特定雇主。但是，我们将考虑关于其未来职位的信息，以说明他打算以何种身份工作，从而确定其拟从事事业是否满足Dhanasar分析框架的要求。

充分延伸至其未来美国雇主及其运营之外，以与国家重要性相称的水平影响其领域或更广泛的美国半导体行业。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有显著潜力雇用美国工人或 otherwise 为我国提供重大积极经济影响。在没有关于其具体工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分文件的情况下，记录未显示申请人活动对美国区域或国家经济产生的利益将达到“ 重大积极经济影响 ”的水平，从而根据Dhanasar第一项要件证明其国家重要性。Id. at 890。

由于记录中的文件未能确立其拟从事事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对其根据Dhanasar所述第二项和第三项要件的资格作进一步分析将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项 otherwise 应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。