AUG062021_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：12335050 日期：2021年8月6日

对内布拉斯加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）

申请人是一名高级应用工程师和研究员，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对附属于该EB-2分类的工作邀请要求及劳工证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)。在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使自由裁量权，若申请人证明以下各项，则授予国家利益豁免：(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，豁免工作邀请要求及劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能确立拟从事的事业具有国家重要性，也未能确立豁免所需的工作邀请及劳工证将符合国家利益。在上诉中，申请人主张审理主任否决申请存在错误。

在本程序中，申请人负有确立所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、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，因此需要另行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，即属于持有高级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，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请豁免——

(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)项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面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）可行使自由裁量权，2 若申请人证明以下各项，则授予国家利益豁免：(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，豁免工作邀请要求及劳工证要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，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。在确定拟从事的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从事的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从事的事业，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；实现拟从事事业的任何进展；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，总体而言，豁免工作邀请要求及劳工证要求将有利于美国。在进行

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)。
2 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

这一分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟从事的事业，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；即使假设其他合格美国工人可用，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，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作邀请要求及劳工证要求将有利于美国。3

二、分析

记录表明，受益人符合持有高级学位的专业人士资格。4 有待确定的剩余问题是，申请人是否已确立豁免工作邀请要求及劳工证要求将符合国家利益。基于下述理由，我们认定申请人未能根据Dhanasar所确立的分析框架确立受益人获得国家利益豁免的资格。

在表格I-140第6部分“ 关于拟从事就业的基本信息 ”中，申请人将受益人的职位名称列为“ 高级应用工程师（研究员） ”。从记录中我们了解到，他目前在一个“ 代表[已隐去]集成电路（IC）设计流程解决方案 ”的团队工作。申请人称受益人将在科学、技术、工程和数学（STEM）领域从事研究职位，并且是[已隐去]系统领域的专家。虽然记录详细描述了受益人过去的工作，但申请人对拟从事的事业提供的细节很少。换言之，申请人以受益人已经做过的工作来描述拟从事的事业，但并未具体详述受益人将开展的任何新项目，也未详述受益人在各研究领域内打算关注的任何特定主题。申请人也未界定受益人在研究与其他工程职责（如有）之间将投入多少时间。尽管未明确说明，但似乎受益人将继续在其已经工作的领域工作，包括“ 开发用于[已隐去]下一代通信系统的数字电路 ”。申请人主张其工作广泛适用于多种行业和产品，包括智能手机、医疗设备、自动驾驶系统和绿色能源。

记录包括来自学术界和其他STEM从业者的支持信，其中[已隐去]对受益人过去的研究如何促进[已隐去]能源领域作出了有利评价，该领域有潜力使产品更加节能。尽管众多推荐信的撰写者讨论了申请人过去所从事工作的性质，但他们几乎未提供关于受益人未来拟从事事业的具体信息。值得注意的是，审理主任发出了补件通知（RFE），提醒申请人需要确立受益人事业的国家重要性，并特别提及

3 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 受益人于2009年从一所美国大学获得电气工程硕士学位，并于2013年从同一所大学获得博士学位。

需包括对拟从事事业的详细描述，以及关于其为何具有国家重要性的解释，并附有佐证的书面证据。

作为其 RFE 回复的一部分，申请人提交了一篇讨论 STEM 领域对美国就业市场重要性的文章，以及一份关于半导体制造对美国经济重要性的国会报告。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“ 外国国民提议从事的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [a]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内具有国家甚至全球影响。 ”Id。在此，申请人依据该文章和报告来满足 Dhanasar 第一项要件的基础是错误的。

关于 Dhanasar 框架的第一项要件，审理主任认定，申请人提交的证据不足以证明受益人的拟议事业具有国家重要性，并指出仅仅在诸如电子设计和自动化等有价值的领域或行业中获得就业并不构成国家利益豁免的理由。就拟议事业已被充分解释而言，我们同意审理主任的意见，即其具有实质价值。然而，基于下文所述理由，证据不足以显示该事业的国家重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任因未能考虑和适当权衡证据而犯错。5 为支持其主张，申请人指出受益人的研究领域及其广泛的应用。具体而言，申请人称受益人的“ 拟议就业因其在[已隐去]系统领域内的国家和全球影响及其与[申请人]重大积极经济效应的直接联系而具有国家重要性 ”（强调为原文所加）。首先，我们注意到这一主张将拟议事业的主要经济利益归于申请人。申请人接着称其是“ [已隐去]行业全球技术领导者之一 ”，其产品服务于“ 全球关键行业——[已隐去]通信、计算机、消费电子、半导体、网络、多媒体和交通运输。 ”申请人主张受益人在该领域的工作“ 对美国乃至全球技术的未来具有巨大影响 ”。为支持其主张，申请人提交了描述其公司本身及其所开发技术的文件。在此，申请人似乎将其自身在世界市场中的成功、重要性或前沿地位与拟议事业的国家重要性混为一谈。尽管这是一个相关考量因素，但不能仅仅因为受益人受雇于申请人，就推断其贡献将产生与整个公司同等程度的影响。

申请人还指出受益人的研究曾获得美国国家科学基金会（NSF）的资助。然而，记录显示受益人在校期间是在一位其项目获得该资助的教员的指导下进行这项国家资助的研究的。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、展示、获得资助或获得学术学分，但申请人并未提供

5 尽管我们可能不会逐一讨论每一份证据，但我们已仔细审查并考虑了每一份证据。

证据证明 NSF 的资助等同于国家利益豁免意义上的国家重要性。例如，申请人并未证明 NSF 的资助以展示研究预期影响为条件。

尽管申请人提及受益人的专业知识、独特且高水平的技能组合及其过去的成功，但这涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国国民身上 ”。Id. at 890。此处的问题是申请人提议从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有实质价值和国家重要性。

申请人主张受益人的大部分研究是在严格的保密和专有权协议下进行的。6 如果是这样，申请人未充分解释该研究将如何被足够广泛地知晓从而产生上升到国家利益层面的更广泛影响。申请人未证明专有和保密研究如何能够产生国家经济利益。7 申请人提出，由于受益人的工作将被纳入申请人的专有产品，而这些产品随后销售给个人消费者或行业，因此将对美国和世界经济产生重大影响。然而，申请人未在受益人的研究与可能生产或投放市场的产品之间提供足够直接的关联。例如，申请人未提供拟议时间表说明受益人的研究何时将被纳入市场可购产品、将发布哪些产品、受益人的研究在整体产品中是主要功能还是次要功能，或者产品销售将如何为国家而非申请人和其客户带来利益。按照申请人的逻辑，任何在 STEM 领域从事研究的工程师，只要其工作有可能被纳入最终将以未定义的时间线和未定义的方式惠及国家的消费产品，就符合 Dhanasar 的这一要件。我们不同意。申请人必须在拟议事业与其更广泛影响之间建立更直接的联系。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。受益人拟议未来研究的不明确性质不足以证明其将如何更广泛地影响 STEM 领域和经济，而非仅限于申请人和其客户。因此，在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人的研究不符合 Dhanasar 框架第一项要件的“ 国家重要性 ”要素。同样，在 Dhanasar 中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。

6 申请人将此列为受益人研究获得有限引用次数的原因之一。
7 同样，关于申请人在 Dhanasar 第三项要件论证中提出的改善教育和培训项目的主张，我们认定申请人未证明受益人将通过其事业提供原创性学术创新以推进行业发展。如果研究是专有和保密的，则不清楚其将如何触及申请组织内部项目之外的教育和培训项目。“ 未能提交被要求的证据从而妨碍实质性调查方向的，应构成拒绝[申请]的理由。 ”8 C.F.R. § 103.2(b)(14)。

总体而言，申请人未证明受益人提议从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供重大积极经济效应。在没有关于其未来工作可归因于美国的任何预期经济影响的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人事业对美国区域或国家经济产生的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。Id. at 890。因此，申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于记录中的文件未能确立 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的受益人拟议事业的国家重要性，申请人未证明受益人符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下的资格将无实际意义。8

III. 结论

申请人已证明受益人符合《移民与国籍法》第 203(b)(2)(A) 条规定的 EB-2 分类资格。然而，由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所规定的第一项要件，我们认定申请人未证明受益人符合资格或作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。在签证申请程序中，申请人有责任证明其符合所寻求移民利益的资格。《移民与国籍法》第 291 条，8 U.S.C. § 1361；Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. at 806。在此，该责任未被满足。

裁定：上诉被驳回。

8 由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请入关于受益人是否符合 Dhanasar第三项标准的各项上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和行政机关无须对作出裁决对结果并非必要的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下拒绝审理上诉中的替代性问题）。