AUG162021_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：16226771 日期：2021年8月16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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名航空航天工程师，寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作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)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人主张其符合国家利益豁免的资格。

在本程序中，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，因此需要另行证明豁免工作要求符合国家利益。

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其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

实质上惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益，或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(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。

此外，尽管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。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，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中的国家利益是否

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 (Aug. 28, 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

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起来表明，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持有高级学位的专业人士资格。有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。基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其符合Dhanasar三项要件分析框架下的资格。

申请人拟“ 从事 ”工作。申请人 ~----------~ 进一步描述道：

空间交会是一种轨道机动，在此期间两个航天器（其中之一可以是空间站或卫星）到达同一轨道并接近至极近距离（例如在目视接触范围内）。交会要求两个航天器的轨道速度和位置矢量精确匹配。交会之后可能进行也可能不进行对接或停靠，这些程序使航天器发生物理接触并在它们之间建立连接。

第一项要件涉及具体拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定申请人的拟议事业符合实质价值和国家重要性要求。

第二项要件将焦点从拟议事业转向申请人，以确定其是否处于有利地位以推进拟议事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。记录包括其简历、学术资历、发表文章以及会议报告和摘要的文件。他还提供了关于其未来计划的陈述以及支持信，讨论其在[已隐去]指导下进行的研究生研究和工作，[已隐去]主任[已隐去]在[已隐去]大学[已隐去]以及[已隐去]首席执行官[已隐去]。记录反映申请人提供了三封来自[已隐去]的支持信。在初次提交时，[已隐去]表示：

在其攻读宇航工程硕士学位期间，我指导了[申请人]的教育和研究。进入其博士阶段后，作为其主要论文导师和学位论文委员会主席，我一直密切参与其开创性研究……

3 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

在攻读博士学位期间，申请人一直担任首席研究员，直接向我汇报，负责[已隐去]支持的项目，即[已隐去]用于航天器的对接方法，以在地球轨道上实现下一代商业和国家安全应用。……他已向一个由[已隐去]服务公司组成的联盟展示了他的研究，即[已隐去]。他与来自[已隐去]的代表一起，所有这些人都非常有兴趣确定这一未来监管框架将如何影响整个商业[已隐去]行业，无论是在美国还是在全球范围内。……他还发表了他重要工作的成果，并在随后两次[已隐去]上进行了展示，这是与宇航工程相关的最负盛名的会议之一，由国际科学界参加。

[申请人]带领了一支由二十名[已隐去]和应届工程毕业生组成的团队，设计、建造并测试了一个小型[已隐去]，以交付给一家[已隐去]公司，其目标是将他们的有效载荷送入地球轨道。该有效载荷由我们的客户[已隐去]建造，将通过为业界带来软件定义的[已隐去]的可能性，使下一代[已隐去]成为可能。……

针对审理主任的补件请求，[已隐去]表示：

[申请人的具体工作已在太空领域获得认可，其对该[已隐去]联盟技术发展的影响……[申请人]所创建的一套风险指标和技术算法，用以界定安全、低风险且可靠的[已隐去]流程，目前正被该[已隐去]联盟及其成员公司用于评估其[已隐去]任务的风险及对准则的合规性。

[申请人]介绍了他在第三个[已隐去]项目中的关键系统工程角色，该项目出自[已隐去]。在参与该项目的十多名学生组成的团队中，[申请人]是该项目的唯一系统工程师，也是唯一具备履行该角色所需技能和资格的人。……

在上诉中，[已隐去]表示：

[申请人]的工作产生了额外的重大影响，推动了该领域的进展并影响了实践。例如，[已隐去]于[已隐去]向国际标准化组织（ISO）提交了首份政策准则（作为未来[已隐去]活动的全球性标准）。大多数航天国家，包括俄罗斯/中国，都是ISO的成员。具体而言，且如前所述，[申请人和[已隐去]]向[已隐去]《推荐设计与操作实践》文件第1.4.1节和第1.4.2节提供了技术数据，该文件于[已隐去]发布。

2019年），并发表了国际公认的论文，以论证该领域的首项ISO标准应来自[已隐去]……[已隐去]领导层于[已隐去]2019年向联合国和平利用外层空间委员会（UN-COPUOS）提交了该政策准则。

我在原始申请中提到的另一个重要项目涉及[已隐去]为美国初创公司[已隐去]所做的第三个[已隐去]。再次注意，[申请人]在该项目中发挥了关键作用，因为他是唯一具备系统工程（整个航天器的设计与测试）和航天器动力学建模方面的知识与资格来领导该项目的人。……
关于[已隐去]，申请人提供了另外几封支持信，讨论了申请人在[已隐去]攻读研究生期间的研究和工作。4 例如，[已隐去]的副总裁[已隐去]，其所在机构接收[已隐去]实习生，指出了申请人在[已隐去]所提及的“ 一个[已隐去]支持载具的设计 ”方面的工作。同样，[已隐去]的讲师[已隐去]表示，申请人“ 是首席工程师，致力于优化整体系统，并带领一个由约20名研究生和专业工程师组成的团队将设计整合到最终产品中 ”，并且该[已隐去]“ 将通过为业界带来软件定义的[已隐去]的可能性，使下一代[已隐去]成为可能。 ”关于[已隐去]，申请人提供了有关该组织的背景信息、申请人向[已隐去]所作演示的副本，以及[已隐去]向联合国所作演示的副本。

如上所述，申请人主要依据其在[已隐去]和[已隐去]的研究生工作，主张符合Dhanasar第二项标准的资格。5 关于[已隐去]，申请人未能证明其在[已隐去]领导下带领学生和应届毕业生进行[已隐去]测试（作为其研究生学习的一部分）的角色如何反映其在领域中处于有利地位。例如，申请人未能表明该测试影响了航空航天或[已隐去]领域，或以其他方式构成成功或进展的记录，从而使申请人处于有利于推进其拟议事业的地位；记录未显示超出[已隐去]的领域影响。6
关于[已隐去]，在[已隐去]的指导下并与其合作，申请人向提交给联合国的“ [已隐去]推荐设计与操作实践 ”文件的两个章节提供了技术数据。尽管他协助[已隐去]完成了该[已隐去]的两个章节，并在该组织作了演示，但申请人未能证明其对该[已隐去]的角色范围和总体贡献足以表明其处于有利于推进其拟议事业的地位。

4 虽然我们讨论的是部分信件的抽样，但我们已审查并考虑了每一封信。
5 针对审理主任的补件请求，并经[已隐去]在上诉信中确认，申请人提供了与申请初次提交后发生的研究和项目有关的证据。申请人必须证明，从提交申请之时起并持续至裁决期间，该移民福利的所有资格要求均已满足。见8 CFR 103.2(b)(1)。
[已隐去]，其正在从事一项6.[已隐去]，表示[已隐去]已破产，现由[已隐去]拥有，并与其签订了合同。

此外，在列出申请人提交的证据时，审理主任指出了“ 一份未签署的FDP费用报销子奖励。 ”[已隐去]表示，“ 这可能是[已隐去]政府资助（金额为$300K+）的信函，并且： ”

我还提供了一份后续文件（日期为2019年10月11日），该文件显示，基于我和[申请人]所做的出色工作，[已隐去]项目的资助有所增加，该文件由[已隐去]签署，其是[已隐去]的合同与资助官员，以及[已隐去]签署，其是[已隐去]的合同经理。再次，这些是有效文件，可提供以证明来自美国政府机构[已隐去]的真实资助，该机构资助了[申请人]直接贡献的工作努力。

请进一步注意，资助文件将[已隐去]列为接收政府资助的机构。[已隐去]是一家签约公司，促进了[已隐去]和[已隐去]之间的合作。[申请人]的名字未出现在资助文件上这一事实，绝不应在任何方面减损其获得认可的杰出领导工作。在政府资助的情况下，列名接收资助的机构而非任何个人，是非常正常和标准的程序。在原始合同上，只有PI（我本人）被列为技术代表，但在[已隐去]内部，执行工作是由我通过[已隐去]资助的，以直接支持这一努力。

在Dhanasar案中，记录确立请愿人“ 发起 ”或“ 是几项获资助拨款提案的主要奖励联系人 ”，并且他“ 是许多拨款中唯一列名的研究人员。 ”Id. at 893, n.11。尽管有[已隐去]的主张，记录并未显示申请人（而非[已隐去]）主要负责为[已隐去]的研究项目获得资助。虽然[已隐去]以及其他大学和组织已指定人员处理合同和资助事宜，但申请人未能证明其对[已隐去]获得此类资助是必不可少或关键的。

此外，审理主任指出，“ 根据提交申请时的Google Scholar，[申请人]约有六篇出版物，共获得七次引用，其中大多数引用是[申请人]及其合作者的自引。 ”在上诉中，[已隐去]主张，“ 我想指出，[申请人]所从事的工作本身处于一个极具开创性和新颖性的领域，因此不可能立即获得数百次引用，将其引用情况与不同（更为成熟）领域的其他人进行比较是不准确的。 ”然而，审理主任并未要求申请人拥有数百次引用，也未将其引用情况与其他人（即使在不同领域）进行比较。相反，审理主任指出其出版物仅获得六次引用，且大多数为自引。我们注意到，尽管在我们的Dhanasar先例决定中，我们将Dhanasar博士的“ 出版物及其他引用其工作的已发表材料 ”列为其提交的文件之一，但我们认定其在第二项要件下处于有利地位的结论并非基于其引用记录。相反，在我们的先例决定中，我们认定“ [申请人]在其领域的教育背景、经验和专业知识，其在研究项目中的重要角色，以及政府实体如NASA和AFRL的持续关注和资助，使其处于有利地位，能够继续推进其高超声速技术研究的拟议事业。 ”Id. at 893。在本案中，申请人未能证明其已发表作品的重要性，或这些作品获得了足够程度的关注

以证明其处于有利地位能够推进其事业。尽管[已隐去]主张申请人“ 在会议出版物中撰写了与[已隐去]相关的研究发现 ”，并在“ 第10届[已隐去]会议 ”上“ 获得最佳论文奖 ”，以及在其他会议上的报告，但其未进一步阐述和解释该领域如何受到该论文的影响，仅提及该论文在其提交申请后被期刊发表。

关于申请人的教育背景，虽然其来自[已隐去]的理学硕士学位使其符合基础EB-2签证类别的资格，但其未能证明其学术成就本身足以表明其处于有利地位能够推进其拟议事业。在Dhanasar案中，记录显示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。在确定申请人是否处于有利地位能够推进其拟议事业时，我们考虑多种因素，教育仅仅是可能有助于此类认定的众多因素之一。

记录显示，申请人在攻读硕士和博士学位期间[已隐去]进行了研究并发表了成果，但其未能证明这些工作使其处于有利地位能够推进其拟议研究。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、报告、资助或获得学术学分，但并非每一位进行了原创研究的人都将被认定为处于有利地位能够推进其拟议事业。相反，我们审查Dhanasar案中列出的因素，以确定例如个人在实现拟议研究目标方面的进展、在类似努力中的成功记录、或在相关方中引起的兴趣是否支持此类认定。Id. at 890。然而，申请人未能充分证明其工作推动了航天领域的进步，或在天航天产业中引发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在推进与[已隐去]相关研究方面的成功或进展记录。

由于记录不足以证明申请人处于有利地位能够推进其拟议研究事业，其未能证明符合Dhanasar框架的第二项要件。因此，申请人未能证明符合国家利益豁免的资格。据此，进一步分析其在Dhanasar所述第三项要件下的资格将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第二项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后应予批准。基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均作为独立的替代性裁判依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。