DEC102019_02B5203 · 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：5527211 日期：2019年12月10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）

申请人是一家半导体制造商，为受益人寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定受益人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了补充文件及一份书面论证意见，主张受益人符合国家利益豁免资格。

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举证责任。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资格，申请人必须首先证明受益人符合基础EB-2签证分类资格，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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需另行证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一递进框架：

(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，即属于持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 豁免工作邀请——

(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)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关法规均未界定“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批准国家利益豁免：(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) 总体权衡，豁免工作要求及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。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，总体权衡，豁免工作要求及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

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批准或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。

其他合格美国工人可以获得，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，总体权衡，豁免工作要求及劳工证将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定受益人符合持有高等学位的专业人士资格。4 尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求及劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们认定申请人未能根据Dhanasar分析框架的第一项要件充分证明受益人拟议事业的国家重要性。

申请人表示其打算继续雇用受益人担任工艺工程师。5 申请人称，受益人的拟议工作涉及设计和规划材料加工操作的布局，包括硬化、清洗、层压、蚀刻、雕刻、抛光、喷涂和电镀。此外，申请人主张，受益人的工作旨在为新技术工艺定义路线图并建立流程、程序和设备配置；以及开发和推动材料与设备的工艺改进，以满足质量、可靠性、成本、良率、生产率和可制造性要求。申请人进一步主张，受益人的事业涉及规划和开展实验，以在整个开发周期中全面表征工艺；建立工艺控制系统并制定解决问题的策略；以及为大批量制造设计、创建和支持工艺。

在上诉中，申请人坚持认为，受益人的“ 拟议事业，如原始申请中所确立，是在[申请人]担任工艺工程师，负责为[申请人]的微芯片设计和规划材料加工操作的布局。 ”申请人提供了一封来自[已隐去]的信函，其是申请人的一名工程经理，他进一步讨论了受益人涉及“ [申请人]干法蚀刻工艺技术 ”的拟议工作及其“ 对公司的独特贡献 ”。[已隐去]指出，该工作涉及“ 保持工厂蚀刻设备100%利用率以实现最大成本效益 ”。他进一步解释，受益人的拟议事业聚焦于：

[已隐去]开发纳米级图案化，设计工艺流以匹配蚀刻和电气性能要求，研究等离子体稳定性和反应性，致力于蚀刻机平台、工具设计和改进，对经过干法蚀刻处理的晶圆进行日常横截面成像和化学分析，开发

3 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 记录显示，受益人于2016年获得[已隐去]大学电气工程博士学位。
5 由于申请人正在申请豁免工作要求，受益人无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们考虑有关其当前职位的信息，以说明其打算工作的身份，从而确定其拟议事业是否符合Dhanasar框架第一项要件的要求。

蚀刻/沉积和灰化配方，作为复杂蚀刻配方的一部分，开发原子层处理，包括原子层沉积和原子层蚀刻，以及为下一代[申请人]工艺技术开发具有高深宽比特征的工艺蚀刻配方。

记录中包含的信息显示，申请人的技术见于众多消费电子产品中。申请人还提交了一篇文章，讨论半导体行业面临的挑战及其对美国经济和国家安全的影响，以及确保美国在半导体领域领导地位和创新的建议。此外，上诉提交材料中还包含申请人两个工艺工程师职位的职位描述。虽然这些文件有助于表明受益人拟从事的工艺工程师工作具有实质价值，但该证据不足以证明该事业的全国重要性。

申请人主张，受益人的“就业具有全国重要性，因为其在半导体制造领域具有全国乃至全球影响，并且与[申请人]作为公司持续成功所带来的重大积极经济效应直接相关。”申请人提供了关于其业务运营规模及其对美国经济影响的信息。申请人主张，其“在全国各地的园区雇用了超过50,000名个人”，并且其业务运营的积极经济效应是重大的，包括产生数十亿美元的总收入和联邦税款。此外，申请人还提供了美国前总统I I关于该公司创造美国制造业就业岗位的讲话。

在确定全国重要性时，相关问题不是个人将从事的行业的重要性或其雇主过去的成功；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，我们寻找拟议事业的“更广泛影响”，并且“[一]项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域具有全国甚至全球影响。”Id.我们还指出，“一项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有全国重要性。”Id. at 890。

为评估拟议事业是否满足全国重要性要求，我们查看记录受益人特定事业“潜在预期影响”的证据。虽然申请人主张，受益人事业的全国重要性从公司整体业务运营规模中显而易见，但申请人并未证明这些运营的经济影响将归因于受益人的工艺工程项目，以至于其拟议工作具有全国重要性。例如，申请人并未证明受益人拟议事业具有雇用美国工人的显著潜力，或 otherwise 为我国提供重大积极经济效应。在此，申请人并未表明其作为美国公司所主张的更广泛经济影响是受益人为其工厂蚀刻设备提供工艺工程服务的具体拟议事业的影响。由于申请人未提供关于受益人未来工艺工程工作可归因的任何预期美国经济影响或就业创造的充分信息或证据，因此其未表明由其项目产生的区域或全国经济利益

将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。Id. at 890。

此外，此处的问题不是申请人在半导体制造中的创新或消费者对其产品的广泛使用的更广泛影响，而是受益人作为工艺工程师的具体拟议工作的潜在预期影响。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定记录未表明受益人拟议事业将充分超出其雇主范围，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响半导体制造行业。申请人也未充分证明受益人拟从事的特定工作提供有助于行业进步的原创创新，或 otherwise 对电气工程领域具有更广泛影响。没有关于其更广泛影响的充分书面证据，受益人为申请人拟议的工艺工程工作不符合Dhanasar框架第一项要素中的“ 全国重要性 ”要素。

由于记录中的文件未按Dhanasar先例决定第一项要素的要求确立受益人拟议事业的全国重要性，申请人未证明符合国家利益豁免资格。因此，进一步分析受益人在Dhanasar所述第二项和第三项要素下的资格将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要素，我们认定其未证明受益人符合资格或 otherwise 在自由裁量权范围内应获国家利益豁免。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判依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。