DEC282020_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

案卷编号：84 79844 日期：2020年12月28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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一所大学，寻求为受益人取得第二优先移民分类，即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（即工作邀请要求）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）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，申请人提交了补充文件及一份书面论证意见，主张受益人根据Dhanasar框架有资格获得国家利益豁免。

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。本法第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受益人符合 underlying EB-2 签证分类的资格，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。

本法第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，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业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，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，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) 工作邀请的豁免-

(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。

虽然法律和相关法规均未界定“ 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，即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、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，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

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，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

审理主任认定受益人符合持有高等学位的专业人士资格。4 需要确定的唯一问题是，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，受益人担任申请人的农业科学助理教授。5 基于下文所述理由，我们认定申请人已根据Dhanasar所确立的分析框架证明其有资格获得国家利益豁免。

A. 拟议事业的实质性价值和国家重要性

申请人表示，受益人打算继续其在农业土壤科学方面的研究。在随申请提交的一封信中，申请人农业科学学院院长I [已隐去] 解释说，受益人拟议的研究旨在遏制农业生产系统的温室气体排放、使农业土壤更肥沃和更抗旱、利用土壤管理实践改善水质，以及开发有机和生物基肥料。6 在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人坚持认为受益人的拟议事业涉及“ 农业土壤科学的研究工作 ”，且其工作重点“ 在于土壤及其在最大化作物产量、粮食和水安全以及温室气体排放方面的作用 ”。

审理主任认定受益人的拟议事业具有实质性价值，但申请人未证明其国家重要性。在否决申请时，审理主任认定申请人未证明受益人的“ 助理教授拟议事业将具有可被视为国家重要性的潜在前瞻性影响 ”。然而，审理主任的决定错误陈述了受益人的拟议

3 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 受益人于2011年获得[已隐去]大学土壤环境与大气科学博士学位。
5 由于申请人申请豁免工作邀请要求，受益人无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们可以考虑有关该职位的信息，以说明受益人打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否符合Dhanasar分析框架的要求。

6 除讨论受益人拟议的研究事业外，该信还指出，申请人的助理教授职位涉及教学、协助学生招生、与政府和行业合作伙伴合作、指导农业科学系学生、参与大学委员会工作以及指导研究生研究。同样，记录中包括一份外籍劳工就业认证申请（表格ETA-750B），表明受益人作为助理教授的职责包括进行独立研究、与政府和行业合作伙伴合作、指导农业科学系学生、参与大学委员会工作以及教授土壤科学课程。

事业，并忽略了申请人表明受益人计划继续其在农业土壤科学方面研究的文件。7

在上诉中，申请人主张，审理主任“ 不当将其全部分析集中于受益人的职业，具体而言，集中于其教学职责。审理主任这样做时，完全忽略了Dhanasar框架的第一项要件是前瞻性的，着眼于……拟议事业，而不限于[受益人的]职业。 ”申请人进一步主张，受益人拟议的“ 农业土壤科学研究具有国家重要性，因为其旨在遏制温室气体排放、使农业土壤更肥沃、改善水质，并开发有机和生物基肥料。 ”

为满足国家重要性要求，申请人必须证明受益人工作的“ 潜在前瞻性影响 ”。作为证明其拟议工作的益处对土壤科学领域具有更广泛影响的证据，申请人提供了支持信，讨论受益人的事业如何有助于推进改善土壤健康和土壤功能的方法。8 例如，[已隐去]，美国农业部（USDA）自然资源保护局（NRCS）的一名土壤科学家，解释说，受益人拟议的研究提供了“ 替代肥料选择、改善的水质，以及对美国如何适应受极端条件影响的土壤的更深入理解 ”。此外，申请人已提交文件表明，受益人拟议研究的益处对该领域具有更广泛影响，因为研究结果通过科学期刊和会议传播给该领域的其他人。由于申请人已证明受益人拟议事业的重大价值和国家重要性，我们认定其满足Dhanasar框架的第一项要件。

B. 处于推进拟议事业的有利地位

第二项要件将焦点从拟议事业转移到受益人。记录包括其学术记录、同行评审活动、已发表和已展示的工作，以及与他及其研究项目相关的媒体报道。此外，申请人提供了受益人项目所获资助拨款的证明文件，以及讨论其在土壤科学研究方面的专业知识和该领域过往成功记录的支持信。如下文所述，记录支持审理主任的认定，即受益人处于推进其拟议事业的有利地位。

7 审理主任的RFE明确承认“ 受益人将担任土壤科学研究员/助理教授 ”。然而，审理主任在拒绝决定中根据Dhanasar第一项要件所作的分析，主要集中于受益人作为助理教授的教学职责，而忽略了申请人提供的表明其拟议事业涉及农业土壤科学研究的信息。虽然审理主任的决定质疑“ 将有多少时间用于[受益人的]研究 ”，但审理主任的RFE并未提出该问题，也未给予申请人反驳的机会。无论如何，我们不同意审理主任关于受益人打算将多少时间用于其拟议研究的担忧。例如，申请人对审理主任RFE的答复表明，受益人继续积极发表和展示其土壤科学研究成果，并且其正在进行的研究正通过美国农业部的拨款获得资助。
8 记录还包括关于农业产业对温室气体排放的贡献、[已隐去]、农业径流对水质的影响，以及使用甲烷消化系统减少温室气体排放的文章。

多份专家推荐信列举了受益人的工作如何在农业产业中被利用或以其他方式影响土壤科学领域的例子。例如，关于受益人涉及覆盖作物适应的工作的利用，[已隐去]，USDA-NRCS的一名保护专家，表示受益人的“研究已被[已隐去]地区的小企业和农民实施，创造了可在全美国实施的示范做法”。同样，[已隐去]，一名农业顾问和前USDA科学顾问，断言受益人“已开发出针对新兴生物技术作物及美国境内农业生产中所用相关化学品的分析方法”，并且“其开发成果已得到[已隐去]和[已隐去]等公司的赞助”。此外，[已隐去]，[已隐去]大学土壤生物物理学教授，讨论了受益人涉及使用[已隐去]以增强土壤“持水能力并增加干旱月份土壤中可用水”的工作。[已隐去]表示，受益人关于[已隐去]的改造和使用的研究“帮助我们理解了土壤、水和土壤改良剂之间的关系”。

记录包括更多详细的专家信，描述美国政府对受益人研究的兴趣和投资，以及表明他在USDA和该领域私营企业资助的项目中发挥了重要作用的文件。9 因此，受益人在其领域研究的重要性得到了同行和政府对研究兴趣的证据，以及政府和企业对受益人研究项目持续资助的佐证。我们认定，受益人在其领域的教育、经验和专业知识，其出版物和展示的记录，其在多个研究项目中作用的重要性，以及政府和公司实体持续的兴趣和资助，使其处于有利地位，能够继续推进其农业土壤科学研究的拟议事业。因此，记录表明受益人满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的益处

如上所述，第三项要件要求申请人证明，总体权衡，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。作为农业科学助理教授，受益人在土壤科学、土壤微生物学以及农业开发和生产方面拥有丰富的经验和专业知识。记录还表明，涉及土壤及其在作物产量最大化、粮食和水安全以及温室气体排放中的作用的 research 进展带来了广泛益处。此外，申请人已证明受益人过去在推进以下研究方面的成功：新型微生物鉴定技术的开发、土壤微生物与大气温室气体浓度之间的联系、利用[已隐去]减少温室气体排放，以及开发将动物废物转化为能源和有机肥料的有效方法。基于受益人成功研究的过往记录及其拟议工作对推进美国农业利益的重要性，我们认定，其提供的贡献具有如此价值，以至于总体权衡，即使假设其他合格美国工人可用，这些贡献也将有利于美国。

9 申请人提供了受益人研究拨款及其资助项目相关媒体报道的副本。

III. 结论

由于申请人已满足Dhanasar分析框架中规定的三项必要要件，我们认定其已证明受益人符合资格，并且作为自由裁量事项，理应获得国家利益豁免。

命令：上诉获支持。