FEB252020_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

案卷编号：7466059 日期：2020年2月25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，..＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿，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、从而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个人。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) 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……符合资格的外国移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，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。

(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合资格的外国移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，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。

(B) 工作邀请豁免-

(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，在申请人证明以下条件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) 总体权衡，豁免工作要求从而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，我们考虑以下因素，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，总体权衡，豁免工作要求从而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；是否即使假设

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，豁免工作要求从而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 尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求从而豁免劳工证将符合国家利益。

A. 拟议事业的实质性价值和国家重要性

基于下述理由，我们认定申请人未能证明受益人的拟议事业符合Dhanasar分析框架的第一项要件。因此，审理主任关于此问题的认定将被撤回。

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为其[已隐去]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规划操作顺序并规定切割、成型和制备基础材料的程序。申请人进一步主张，受益人的事业涉及在生产各阶段进行测试和测量，以确定对温度、密度、比重、压力和粘度等变量的控制。申请人还指出，受益人的拟议事业包括制定并提交设计和采购设备时须满足的加工要求；以及设计、创建和支持大批量制造的工艺。

在回应审理主任的补件要求时，申请人称：

[受益人]将继续优化目前正在开发的工艺，并证明制造工艺的可行性，以满足[申请人]的大批量制造需求。他将启动工具安装以建立足够产能，使[申请人]能够为未来产量增长建立成功的模式。他还将与全球供应管理团队合作，确保工厂材料的供应。

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2017年12月获得[已隐去]大学化学博士学位。
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，以说明其打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否符合Dhanasar框架第一项要件的要求。

此外，记录中包含一封来自申请人[已隐去]技术开发（TD）模块与整合良率工程师经理的信函，该经理进一步讨论了受益人涉及公司制造工艺的拟议工作，称：

[受益人]在我们的开发基地和现场量产爬坡中对工具进行资格认证，以证明该技术在生产基地满足可行性。[受益人]是某项关键工艺的工具所有者和操作所有者，负责操作设备和工艺开发以满足TD项目要求。他……是设备故障排除专家，能够修复工具错误的根本原因并实施解决方案以防止错误再次发生。他能够执行所有级别的预防性维护，以维持工具可用性，从而实现最大加工能力。

申请人的证据包括显示其技术见于众多产品的信息。记录中还包含一篇文章，讨论该行业面临的挑战及其对美国经济和国家安全的影响，以及确保美国在该领域保持领导地位和创新的建议。此外，上诉提交材料中包含申请人三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担任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_____制造领域具有全国乃至全球影响，并且与[申请人]作为一家美国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名员工”，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巴拉克·奥巴马关于该公司创造美国制造业就业机会的讲话。

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]项有显著潜力雇用美国工人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的规模中显而易见，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，或以其他方式为我国带来重大积极经济效应。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效应是受益人为其制造设备提供工艺工程服务的特定拟议事业的影响。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计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据，因此其未表明其项目对区域或国家经济带来的利益将达到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~----~制造方面创新的更广泛影响或其产品被消费者广泛使用，而是受益人作为工艺工程师的特定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，我们认为记录并未表明受益人拟议事业能够充分超越其雇主，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响I_____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，或以其他方式对其领域具有更广泛影响。由于缺乏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。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

第二项要素将焦点从拟议事业转移到受益人。记录包括其简历、学历证书、学生奖项、发表文章、会议演讲、年度工作绩效评估和员工表彰的文件。申请人还提供了引用受益人已发表作品的证据，以及讨论其为申请人所做工作和在I_____大学研究生研究项目的推荐信。

申请人主张，受益人的学术资格、奖项、工作经验、研究文章、引用证据和支持信表明他处于有利地位以推进其拟议事业。基于下文讨论的理由，记录支持审理主任的认定，即证据不足以证明受益人根据Dhanasar第二项要素处于有利地位以推进其拟议事业。

在支持申请的来自~I----~大学化学教授_____的一封信中，他表示“ 在_____大学的研究生研究中，[受益人]从事了_____作为~I_____和_____修饰的增溶剂的设计和使用工作。 ”_____进一步表示，受益人“ 为有机合成中使用的一类常见保护基开发了新的分离化学，并致力于为工业团体确定的用于改进I_____合成的I_____反应过程开发更绿色的替代方案 ”，但未提供具体

例子说明受益人的工作如何被该领域其他人实施、利用或赞赏。_____也未解释受益人与其研究生化学研究相关的I_____或分离科学如何使受益人处于有利地位，以推进其在I_____行业为申请人从事的工艺工程工作。

此外，I_____指出，他和受益人在Catalysis Communications、Macromolecules和Organic Letters上发表了报告其研究结果的文章。在上诉中，申请人提交了一份2019年3月的Google Scholar引用报告，反映这些文章自2016年以来分别被引用13次、6次和4次。然而，申请人未提供比较统计数据，说明这一引用水平在受益人领域中的重要性。

关于受益人为申请人从事的工艺工程工作，I_____其主管表示，受益人“参与了清洁剂混合系统和浆料分配系统的重新配置，以实现直接清洁液管道和浆料自动计量。他对手动维持工艺的投入使新产品得以成功认证。”I_____进一步表示，受益人“在仪器维护时记录详细技术规格以及信息流程，以支持技术从低产量技术开发基地向高产量制造基地的顺利过渡。”_____还主张，受益人“在任何工程工作开展前审查安全协议，以确保没有安全问题，并进行数据分析以监测仪器健康状况和晶圆厚度，以确保[申请人]制造最高质量的产品。”

记录包括由~I___~编写的受益人员工绩效评估。该文件指出：“职位描述：[受益人]是BSP0l的工具负责人、薄检查的运营负责人。他负责运营、设备和工艺开发，以满足TD项目要求。”在评估的“绩效总结”部分，I_____得出结论：“[作为]一名新工程师，[受益人]在其发展方面处于稳健轨道。”然而，申请人未证明受益人的绩效评估代表工艺工程领域的成功记录，或以其他方式表明他处于有利地位以推进其拟议事业。

作为Dhanasar第二项要素下的进一步证据，申请人提供了一封2018年8月的电子邮件，通知受益人及其四十多名同事他们获得“现金奖励”。此外，申请人提交了一封2018年10月的电子邮件，宣布公司技术与制造集团“2018年下半年卓越奖获得者”，但该公告未指明受益人。无论如何，上述员工奖项的日期晚于申请提交日期。资格必须在提交时确立。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

记录中还包括文件表明，受益人获得了I I大学化学系颁发的“a.__ _____ __. Award”（2017年5月）以及I I大学I I服务办公室颁发的“2016学期”金额为$1000的I I奖学金。然而，申请人未提供这些奖项的评选标准。尽管如此，申请人未能证明获得这些学术奖项代表了在过程工程方面的成功记录，或以其他方式表明受益人处于有利地位能够推进其拟议工作。

证据表明，受益人在其研究生学习期间进行了研究、发表了研究成果并作了学术报告，但申请人未能证明这项工作使受益人处于有利地位能够推进其拟议事业。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，但并非每一个进行了原创性研究生研究的人都会被认定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其事业目标方面的进展、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这一认定。Id. at 890。然而，申请人未能证明受益人的工作已成为化学领域进步的推动力，或已在~----~行业引起了大量积极的讨论。证据也未以其他方式表明其工作构成过程工程方面的成功或进展记录。由于记录不足以证明受益人处于有利地位能够推进其拟议事业，申请人未能证明其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的好处

如上所述，第三项要件要求申请人证明，总体权衡而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将对美国有利。在此，申请人主张受益人因其在化学方面的教育背景、技能和经验、其领域的重要性以及劳工证的不切实际性而有资格获得豁免。申请人还主张科学、技术、工程和数学领域存在劳动力短缺。6 然而，由于申请人未能证明受益人拟议事业具有国家重要性以及受益人处于有利地位能够推进该事业（这是Dhanasar框架第一和第二项要件的要求），受益人没有资格获得国家利益豁免，进一步讨论第三项要件下的权衡因素将没有实际意义。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一和第二项要件，我们认定其未能证明受益人符合资格或otherwise 在自由裁量权范围内理应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为独立的替代性裁决依据予以考量。

命令：上诉被驳回。

6 我们注意到，美国劳工部通过劳工证程序解决合格工人短缺问题。因此，仅存在短缺本身并不能证明豁免劳工证要求将对美国有利。