JAN032022_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：19956513 日期：2022年1月3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）

申请人是一名数学讲师和研究人员，寻求作为持有高等学位的专业人士的第二优先移民分类，以及对此 EB-2 分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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，认定申请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、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了额外证据和一份书面论证意见，主张其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。本法第 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，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

本法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 持有高等学位的专业人士成员或具有特殊能力的外国人。-

(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合条件且为持有高等学位或同等学历的专业人士成员的移民，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，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祉，且其科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求的移民。

(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合条件且为持有高等学位或同等学历的专业人士成员的移民，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，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祉，且其科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求的移民。

(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) 项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律和相关法规均未定义“ 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。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 [1] 授予国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(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，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。 [2]

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。

[1] 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）。

[2] 为证明豁免工作要求将符合国家利益，申请人必须超越证明其在某一特定领域的专长。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规将“ 特殊能力 ”定义为在某一特定事业领域中“ 显著高于通常所遇水平 ”的专长程度。根据法律，具有特殊能力的人士一般须遵守工作邀请/劳工证要求；他们并不因其特殊能力而获得豁免。因此，无论特定申请人是寻求作为具有特殊能力的人士分类，还是作为持有高等学位的专业人士成员分类，该个人都不能仅通过证明其专长程度显著高于其专业领域中通常所遇水平而符合豁免资格。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 886 n.3。

第三项要件要求申请人证明，总体权衡，豁免工作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；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，总体权衡，豁免工作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等学位的专业人士成员资格。 [4] 有待确定的剩余问题是申请人是否已证明豁免工作要求、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认定，即申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其在 Dhanasar 第一项要件下的资格主张，申请人表示其打算继续“ 作为数学系的全职数学讲师在. _____ __.大学，.__ _____ ___， ”[5] 他进一步表示：“ At II 为学生提供课堂教学和咨询，并进行学术研究。除了我自己的学术研究外，我目前还有学生在我的指导下进行研究工作。 ”

审理主任签发了补件通知（RFE），要求申请人提供关于其在美国拟议事业的进一步信息和证据。他被通知应提交“ 拟议事业的详细描述及其为何具有国家重要性 ”。申请人还被要求提交证明其拟议事业国家重要性的书面证据。 [6]

在回应审理主任的 RFE 时，申请人表示：“ 我研究._____ __。粗略地说。我研究 I [使用计算机数值模拟。我致力于数值方法的准确性、效率和并行化。 ”他还描述了他之前的三项研究

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

[4] 申请人于2007年8月获得大学! I的数学博士学位。

[5] 由于申请人正在申请豁免工作要求，他无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑关于其当前职位的信息，以说明他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] 此外，审理主任指出，关于申请人拟议课堂教学工作的证据不足以表明其事业对其领域具有更广泛的影响，而非仅限于其学生 a~ I虽然申请人作为讲师的学术工作具有价值，但记录并未证明其教学活动提供超出其大学范围的利益，从而更广泛地影响应用数学领域。同样，在 Dhanasar 中，我们认定申请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。

项目，并讨论了他基于该工作继续推进的意图。他解释说，他计划开发数值模拟以理解 的动力学，在I I
设计一种边界积分方法以计算，_____ ____， 粒子间的相互作用，
并为其算法创建图形处理器实现，用于I

在驳回申请的决定中，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未提交支持性证据以显示“ 您未来事业在您所在领域的更广泛影响，或其中有多少研究将成为其重点。 ”此外，审理主任表示，由于缺乏充分文件表明“ [申请人]未来研究或教学工作对数学研究领域的更广泛影响 ”，他“ 未能确立[其]作为讲师或研究人员的拟议工作的潜在预期影响。 ”审理主任进一步指出，申请人未能表明其拟议事业的潜在预期影响在該领域内“ 具有国家或全球影响 ”。

申请人在上诉中主张，其对补件通知（RFE）的回复“ 描述了我目前从事的三个研究项目。鉴于我过去的出版物持续被全国各地的同行引用——附引用报告——可以预期，我当前工作所产生的出版物将获得我所在领域研究人员的类似关注。 ”他进一步主张，“ 美国各地学者的引用构成国家重要性。 ”申请人在数学研究方面的引用记录涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民本人。 ” Id. at 890。此处的问题是，他拟开展的具体研究事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。7

随上诉，申请人提交了一封2021年4月来自I I教务长兼学术事务副校长致申请人的信函，向其提供“ 为期一年的数学讲师任命 ”，但其中未讨论其拟议研究项目。此外，申请人提供了一封2021年7月来自l I数学系主任的信函，表明申请人的任命涉及教学与研究。该信进一步指出，数学系计划“ 支持[申请人]未来向政府机构申请研究经费，以便在获得资助时，他能够担任首席研究员一职 ”，但未指明其具体研究项目，也未讨论其在Dhanasar框架下的国家重要性。
案卷包括来自I I大学、D
I 11 I理工学院和University! I学者的其他支持信函。这些信函侧重于申请人过去的研究工作，而非申请人拟开展的三项项目的国家重要性。

7 尽管引用表明某研究人员的工作吸引了引用其发现者的关注，但它们并不构成其拟议研究项目具有国家重要性的证据。例如，在Dhanasar案中，申请人提交了“ 来自学术界、政府和工业界担任高级职位人士的具有证明力的专家信函，描述了高超音速推进研究与美国战略利益相关的重要性。他还提供了媒体文章和其他证据，记录了众议院军事委员会对高超音速技术开发的关注，并讨论了美国在这一研发领域的进展的潜在意义。这些信函和媒体文章讨论了……美国在研究和开发这些技术方面进展的战略重要性。 ” Id. at 892。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“外籍国民拟开展的具体事业。”See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，我们进一步指出，“我们寻找更广泛的影响”，并且“[某]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. 我们还指出，“一项具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国家重要性。”Id. at 890。

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。尽管申请人的陈述反映了他继续应用数学研究的意图，但他未提供充分信息和证据以表明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定申请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。在此，我们认定案卷未显示申请人的拟议事业将在与国家重要性相称的水平上影响美国技术利益或更广泛的应用数学领域。

此外，申请人未能证明其拟开展的具体事业具有显著潜力雇用美国工人，或以其他方式为我国提供重大积极经济效应。由于缺乏关于其未来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，案卷未显示申请人研究项目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。

由于案卷中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar所述第二项和第三项要件对其资格作进一步分析将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权范围内以其他方式应获该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立且替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。