JAN072020_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：6506409 日期：2020年1月7日

对德克萨斯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）

申请人是一名交通工程研究人员，寻求作为持有高级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》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，但她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，申请人提交了一份书面论证意见，主张她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。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) 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……符合条件的移民，即持有高级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，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业方面的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) 项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法或相关法规均未界定“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级重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质性价值和国家级重要性——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。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟从事的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从事的事业，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；实现拟从事事业的任何进展；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从事的事业，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

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）。

国民的贡献中获益；以及该外国国民贡献中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，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

申请人于2012年5月获得[已隐去]大学[已隐去]的交通工程理学硕士学位。因此，审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的资格。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。

在提交申请时，申请人在[已隐去]的交通与……城市基础设施系担任研究生研究助理。在完成其在[已隐去]的土木工程博士项目后，申请人表示她计划“在土木与交通工程领域担任博士后研究员”。4

A. 拟从事事业的实质性价值和国家级重要性

申请人表示她打算继续其针对交通信号系统和网联车辆技术的研究。她解释说，其拟从事的研究涉及[已隐去]。

此外，申请人主张她计划开展与“无线网联车对车技术”相关的研究。申请人表示，其拟从事的研究将有助于减少交通事故、降低温室气体排放并改善交通流动性。因此，记录支持审理主任关于申请人拟从事的事业具有实质性价值的认定。

为满足国家级重要性要求，申请人必须证明其工作的“潜在前瞻性影响”。记录包括一封来自[已隐去]大学教授兼[已隐去]大学交通中心主任的支持信，讨论了申请人拟从事研究的潜在益处及其如何有助于推进网联车辆的发展。他表示，申请人的事业支持“公共和私营部门所关注的一系列安全和移动性应用”。此外，申请人还提供了一封来自[已隐去]项目经理兼交通运营专家的信，主张申请人拟从事的事业有助于“开发可使我们的交通系统更安全、更高效的新技术”。记录还包含文件表明，申请人拟从事研究的益处具有更广泛的影响，因为研究结果通过工程会议传播给该领域的其他人。由于

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

4 由于申请人申请豁免工作要求，她无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关其当前和未来职位的信息，以说明她打算以何种身份工作，从而确定其拟从事的事业是否符合 Dhanasar 分析框架的要求。

申请人已证明其拟从事研究兼具实质性价值和国家级重要性，我们同意审理主任的认定，即她符合 Dhanasar 框架的第一项要件。5

B. 处于有利地位以推进拟从事的事业

第二项要件将焦点从拟议事业转向申请人。6 案卷包括申请人的履历、学术资历、交通工程师学会会员资格、其题为“ ----------~ ”----------.----------~-的研究论文以及会议报告的文件。她还提供了一份证书，表明她获得了“ • ~----------'项目成就奖 ”（2011年），以及讨论其研究生研究活动的推荐信。a 基于下文所述理由，该证据不足以证明申请人根据Dhanasar第二项要件处于有利地位以推进其拟议研究。

申请人主张，其学术资格、研究项目和工作经验表明她处于有利地位以推进其拟议事业。在支持申请的推荐信中，申请人的几位同事讨论了其此前的交通工程研究项目。7 例如，__--r----,....___ _，交通与城市基础设施系教授兼系主任，在 表示：“ 在其硕士论文中，[申请人]成功研究并论证了I II l技术的运营效益和安全影响。 ”I !进一步断言，申请人“ 已开发出一个有前景的概念，即提供培训并促进技术共享，以支持自动驾驶/网联汽车的新兴市场。 ”

此外， 指出，申请人“ 为在l 地区建立一个创新的车对车及车对基础设施互联研究培训中心设计了商业计划/模式 ”，但案卷并未显示其商业计划/模式已在相关各方中产生积极兴趣、已在l 地区或任何其他地区实施，或以其他方式反映出在交通工程研究方面的成功记录。关于申请人的j 项目成就奖 ”，! 指出她是l._ _____ ___、由美国交通部资助的bnd Universities Fellow，“ 从事研究并在交通相关领域获得学位 ”。然而，申请人并未证明获得该奖项或研究金代表其所在领域的成功记录，或以其他方式表明她处于有利地位以推进其拟议的l 系统与网联汽车研究。

5 关于申请人拟议的与大学工程课程相关的教学职责，尽管这项工作具有实质性价值，但案卷并未证明其教学工作会影响交通工程领域或更广泛的美国交通行业，而非仅限于其学生。因此，在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人拟议的教学活动不符合Dhanasar框架第一项要件的“ 国家重要性 ”要素。同样，在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893.

6 如前所述，其拟议的教学职责不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于申请人拟议的交通工程研究对该领域具有更广泛的影响（不同于其作为讲师的工作），我们根据本项要件的分析将侧重于她是否处于有利地位以推进其与l 系统与网联汽车技术相关的拟议研究。

7 我们仅讨论这些信件中的样本，但已审查并考虑了每一封信件。

此外，.＿＿＿＿＿＿＿＿_，l＿＿_.I大学化学工程兼职讲师，主张申请人“ 处于,....I=========t设备领域的前沿 ”。他还表示，他“ 相信许多地方和州政府机构会有兴趣将其想法付诸实践 ”，但案卷并未包括来自此类机构的佐证证据，表明申请人的.＿＿＿＿＿＿＿＿_.工作将在美国任何地方得到利用。

案卷表明，申请人在其研究生学习期间进行了研究、撰写了论文并作了报告。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会被认定处于有利地位以推进其拟议事业。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各方中产生的兴趣是否支持此类认定。Id. at 890. 然而，申请人并未表明其已发表和报告的工作已成为交通工程领域进步的推动力、已影响地方或区域交通系统，或已在工程界产生大量积极讨论。证据也未以其他方式表明其工作构成在推进针对交通信号系统和网联汽车技术的研究方面的成功或进展记录。由于案卷不足以证明申请人处于有利地位以推进其拟议研究事业，她未能证明其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的益处

如上所述，第三项要件要求请愿人证明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将对美国有益。在此，申请人主张，由于其教育、研究技能和成就以及其领域的重要性，她有资格获得豁免。然而，由于申请人未能证明其根据Dhanasar框架第二项要件处于有利地位以推进其拟议事业，她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二项要件，我们认定她未能证明其有资格或基于自由裁量权以其他方式应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。