JAN102020_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：6941826 日期：2020年1月10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）

申请人是一名电气工程研究人员，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，申请人提交了一份书面论证意见，主张其根据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。该法第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，因此需要单独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) 属于持有高等学位的专业人士的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，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、艺术或商业方面的特殊能力，将潜在地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，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) 豁免工作邀请——

(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授予国家利益豁免，如果申请人证明：(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从事的事业；以及(3) 总体而言，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、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，总体而言，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

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，总体而言，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要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。
提交申请时，申请人是[已隐去]大学电气工程系[已隐去]的研究员。5 基于下述理由，我们认定申请人已根据Dhanasar中提出的分析框架确立国家利益豁免的资格。

A. 拟从事事业的实质性价值和国家重要性

申请人表示其打算继续从事与[已隐去]工具相关的研究，用于[已隐去]超级计算机——更具体地说，“ 我正在[已隐去]设计一个框架，用于探索存储器，以找到[已隐去]单元及其布局的设计，从而最小化[已隐去]。 ”此外，记录中包括一封来自[已隐去]电气工程与计算机科学教授的信函，称申请人的拟研究涉及“ [已隐去]电子学。 ”我们同意审理主任的意见，即申请人的拟研究事业具有实质性价值。

为满足国家重要性要求，申请人必须证明其工作的“ 潜在前瞻性影响 ”。记录中包括支持信函，讨论申请人的拟工作如何促进美国电子行业的发展。例如，[已隐去]大学电气工程与计算机科学教授[已隐去]解释说，申请人的研究旨在开发“ 用于[已隐去]存储器和D门的新设计 ”，且这项工作“ 对现代电子行业的进步至关重要。例如，新一代计算机和智能手机不断被生产出来，而这些电子产品依赖于更快的CPU[中央处理器]和占用空间小的大容量存储器。 ”此外，申请人提交的文件表明，其拟研究的益处对该领域具有更广泛的影响，因为研究结果通过工程期刊和会议传播给该领域的其他人。由于申请人已证明其

3 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人提交了[已隐去]大学电气工程硕士学位（2014年9月）的官方学术记录，以及一份学历证书评估，表明上述学位相当于美国电气工程理学硕士学位。
5 由于申请人申请豁免工作要求，其无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们考虑有关该职位的信息，以说明其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框架的要求。

拟从事事业的实质性价值和国家重要性，记录支持审理主任的认定，即申请人符合Dhanasar框架的第一项要件。

B. 处于有利地位以推进拟从事的事业

第二项要件将关注点从拟议事业转向申请人。案卷包括其简历、学术记录、已发表和已展示的作品，以及引用其研究发现的文章的文件。此外，申请人提供了推荐信，描述其在电气工程研究方面的专业知识以及其在该领域过去的成功记录。

我们认为，申请人过去的经验使其处于有利地位，能够推进其拟议事业。多位专家推荐信指出了申请人工作如何

----1 影响了电气工程领域的具体实例。例如，[已隐去]首席科学家[已隐去]表示，申请人“ 为[已隐去]电池创造了新的创新设计 ”，并开发了“ 有效降低电池供电电压的方法，有效降低了其[已隐去]并大幅放大其[已隐去] ”。同样，[已隐去]大学的研究工程师[已隐去]表示，申请人“ 设计了存储器[已隐去]，具有更高的[已隐去]而不降低其[已隐去]或[已隐去]，通过在每个单元中纳入具有[已隐去]的下一代[已隐去]电池。 ”[已隐去]进一步指出，申请人的“ 存储系统与当代存储系统相比减少了[已隐去]并增加了[已隐去] ”。关于申请人开发正确估计[已隐去]滤波器的方法，[已隐去]大学电气与计算机工程教授[已隐去]指出，申请人的“ 方法完全独立于[已隐去]信号运行，并且还为多种[已隐去]信号提供有效、准确的估计结果。 ”[已隐去]进一步表示，“ [t]这些特性使[申请人]估计[已隐去]的方法成为该领域其他研究人员值得注意且高效的工具。 ”

案卷包含研究人员的额外信件，他们表示在其工作中依赖了申请人的发现。作为关于其工作重要性的佐证文件，申请人提供了引用证据，显示其已发表作品已被独立研究人员频繁引用，6 且其作品的引用率相对于其领域其他人较高。这些文件有助于证明申请人处于有利地位，能够推进其在美国的拟议研究。

申请人在其领域的经验和专业知识、已发表作品、引用证据、为各种研究项目做出贡献的成功记录，以及在电气工程研究方面的进展，使其处于有利地位，能够推进其拟议事业。因此，我们同意审理主任的意见，即申请人满足 Dhanasar 框架的第二项要件。

6 例如，申请人提交了 Google Scholar 的引用索引，显示其前三篇文章被引用总计超过 90 次。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的利益

如上所述，第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。在拒绝申请时，审理主任得出结论，申请人未满足这一要件，因为案卷“ 未能有说服力地证明申请人在该领域产生了实质性影响 ”。此外，审理主任表示，“ 该领域专家的意见 ”不足以证明申请人值得国家利益豁免，但未讨论与其推荐信相关的任何具体关切。

我们注意到，虽然申请人的研究贡献以及这些贡献中的国家利益是 Dhanasar 框架第三项要件下考虑的相关因素，但并未要求申请人证明“ 在该领域产生实质性影响 ”才能满足这一要件。审理主任的第三项要件分析也有问题，因为它未考虑申请人关于其研究贡献给美国带来利益的论点和证据、由于其独特技能而劳工证不切实际、与其拟议事业相关的就业创造，以及其研究中的国家利益是否足够紧迫以值得放弃劳工证程序。
作为专注于[已隐去]软件工具设计和实施的研究人员，申请人在电气工程方面拥有丰富的经验和专业知识。案卷还证明了与[已隐去]和[已隐去]计算研究进展相关的广泛利益。此外，申请人记录了其在推进与[已隐去]电子、[已隐去]和数字系统方法相关的研究以及发表有影响力的研究成果方面的过去成功。基于申请人成功研究的往绩以及该工作对推进美国技术利益的重要性，我们认为他提供的贡献具有如此价值，以至于即使假设其他合格的美国工人可用，总体而言它们也将有利于美国。

III. 结论

申请人已满足 Dhanasar 分析框架中规定的三项必要要件。我们认为，他已证明其符合资格，并且作为自由裁量事项，原则上值得国家利益豁免。

命令：上诉获支持。