JAN232024_02B5203 · 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：29344085 日期：2024年1月23日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名资深硬件工程师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民类别所附的工作邀请要求获得国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士类别的资格，但她未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。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 签证类别的资格，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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得对工作邀请要求获得“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人表明：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士类别的资格。[2] 因此，上诉中待裁定的剩余问题是申请人是否已证明对工作邀请要求、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于非公民拟从事的具体事业。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。

在随申请提交的一份陈述中，申请人表示他打算“使用复杂架构设计最先进的无线传感器、高速接收器和混合模式集成电路，以实现具有高带宽、高数据速率和高效率的下一代通信系统。”他进一步表示，他打算在[已隐去]或类似公司担任资深硬件工程师，在那里他将进行第六代通信网络技术和新一代Wi-Fi无线传输技术的初步研究和关键技术开发。申请人还提供了个人陈述以及推荐信、学术记录、简历、出版物和引用统计、行业报告和文章形式的支持性证据。[3]

审理主任认定申请人的拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性。虽然我们同意申请人的拟议事业具有实质价值，但基于下述理由，我们不同意审理主任关于该事业具有国家重要性的认定。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。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]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。”同上。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影响的事业，特别是在经济萧条

[2] 记录显示申请人持有中国台湾[已隐去]的电气工程博士学位。
[3] 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。此外，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“潜在前瞻性影响”的证据。

申请人打算在美国为[已隐去]或类似公司担任资深硬件工程师，并声称其职责将包括集成电路和半导体设计领域的研究。虽然记录描述了他过去的工作和研究，但申请人对拟议事业提供的细节很少。换言之，申请人以他已完成的工作来描述拟议事业，但他没有具体详细地概述他将承担的任何新设计项目或任务。申请人笼统地声称其工作将广泛应用于各种技术领域和通信产品，如智能手机、Wi-Fi系统、蓝牙无线系统和全球定位系统。

尽管申请人还将其拟议事业描述为进行研究，但我们对任何具体研究项目知之甚少。在此，我们看出作为其资深硬件工程师角色的硬件工程职责与作为其拟议事业一部分的研究之间存在区别，但我们没有足够的信息来确定它们是否不同或如何不同。目前不知道申请人将在为其雇主履行硬件工程职责的同时，将多少时间投入其拟议的研究事业。

申请人提交了其出版物和引用记录的证据，以证明其过去的研究成功如何表明其未来事业将具有类似影响。申请人的大多数研究出版物是在申请人为研究生研究员期间产生的。虽然我们承认其过去工作影响的证据提供了表明其未来工作将具有类似影响的基础，但这一过去的研究赞誉本身并不能确立拟议事业的国家重要性。在此，申请人未指明其拟议未来活动的具体性质，以便我们能够确定该事业可能的影响，也未指明任何未来研究将如何传播到社区中，以便其潜力能够得到适当评估。此外，如上所述，申请人未充分解释其时间中将有多少部分用于硬件工程职责，以及在其雇佣过程中履行这些职责如何可能减少其可能投入研究的时间。申请人未确立其过去的研究记录如何支持其未来工作将具有类似影响的认定，或此类影响将达到国家重要性水平的认定。
即使我们假设申请人在[已隐去]或类似雇主的职责中从事研究，这仍不足以充分说明其研究将如何被足够广泛地知晓，从而产生达到国家利益水平的更广泛影响。[已隐去]和其他类似实体想必从客户和顾客处招揽业务，因此，在其雇佣过程中进行的任何内部研究发现是否会公开提供而非作为专有信息保留，并不明显。此外，申请人未在其研究与可能因其在半导体研究领域的发现而产生的集成电路设计改进之间提供足够直接的联系。因此，我们得出结论，申请人必须确立拟议事业与其更广泛影响之间更直接的联系。

记录中还包括一些个人的推荐信，这些个人对申请人过去的研究和技术成果如何促进了通信和网络技术给予了正面评价。在审查这些作者关于申请人过去研究和成果的主张时，我们注意到这些作者聚焦于那些成果，并未提供有关申请人拟议事业的信息。总体而言，我们注意到这些作者大体上报告了关于申请人过去研究主题和技术成果的相同信息。虽然研究必须以某种方式为知识库增添信息才能被接受发表，但仅此一点不足以证实对领域产生影响的主张。这些作者几乎未提供细节来证实申请人的研究已影响通信和网络技术或整个半导体行业的认定。

作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存有疑问，我们将不予采纳该意见或给予其较低权重。Id. 对于个人是否有资格获得所寻求的福利，最终作出决定的责任在我们；提交专家意见信并非资格认定的推定证据。Id. 在此，尽管这些作者讨论了申请人过去所从事工作的性质，但他们几乎未提供有关申请人未来拟议事业的具体信息。因此，这些信件几乎没有证明价值，因为它们并未有意义地阐述拟议事业的细节以及为何其具有国家重要性。

申请人还提交了讨论无线和网络技术重要性的文章。然而，在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外国人拟从事的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [一]项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. 尽管这些文章提供了有用的背景信息，但在此事项中几乎没有证明价值，因为它们并未讨论申请人具体拟议事业的影响。

此外，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。申请人拟议未来研究的不精确性质不足以证明其将如何影响无线和网络技术或更广泛的半导体领域，而非仅限于其雇主及其客户。仅仅在一个有价值的领域或行业（如集成电路设计）获得就业，并不 warrant 国家利益豁免。因此，在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人的拟议研究不符合Dhanasar框架第一项要素中的“ 国家重要性 ”要素。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，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。

此外，申请人未充分证明其具体拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为我国带来实质性积极经济影响。证据未显示申请人在其

受雇于I I或其他类似雇主期间所从事的活动将产生超出其雇主所服务的客户和顾客的经济影响，从而对美国企业产生更广泛的影响。

最后，我们注意到申请人关于其在无线和网络技术领域专业知识和以往职业成就的陈述。然而，这些陈述涉及Dhanasar第二项要素的方面，但并未说明美国的拟议事业如何具有超出其直接雇主及其客户的更广泛影响，而这是Dhanasar第一项要素所要求的。See id. 此外，申请人聚焦于半导体领域总体重要性，并未涉及具体事业的方面，以及该事业下计划活动的执行将如何产生更广泛影响，达到Dhanasar所设想的国家重要性水平。See id.

总之，申请人未充分描述其拟议事业。此外，就其拟议事业可被理解的程度而言，我们认定记录中不包含充分证据以确立其国家重要性，如Dhanasar第一项要素所要求，因此我们将撤销审理主任关于此问题的认定。在任何未来的国家利益豁免程序中，申请人必须确立其符合Dhanasar框架第一项要素。

B. 处于有利地位推进拟议事业

第二项要素将焦点从拟议事业转移到个人。为确定他们是否处于有利地位推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：他们的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；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。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

在驳回申请时，审理主任基于对申请人教育、发表和引用历史、推荐信以及其职业生涯和拟议事业进展的审查，认定申请人未确立其处于有利地位推进其拟议事业。在上诉中，申请人主张审理主任未适用适当的证明标准，而是施加了比优势证据标准更严格的标准。申请人进一步依据Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)，主张审理主任错误适用法律，未考虑所提供证据的整体，特别是申请人的个人陈述、推荐信、学术文件以及发表和引用历史。

本程序的证明标准是优势证据，意味着申请人必须表明所主张的内容“更可能而非不可能”或“很可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下满足举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡证据，以优势证据评估申请人的资格。

经重新审查，我们同意审理主任的认定，即申请人未处于有利地位推进拟议事业。

申请人于2020年7月获得电气工程博士学位。虽然这足以表明其符合基础移民类别的资格，并足以表明其在硬件工程领域继续就业的计划，但这并不能确立其专业水平至少显著高于该领域通常遇到的水平。申请人未表明其学术成就本身足以证明其处于有利地位推进其拟议事业。在确定申请人是否处于有利地位推进其拟议事业时，我们考虑多种因素，教育仅是可能有助于此类认定的众多因素之一。4

关于以往经验，申请人声称在提交申请时拥有两年在I I担任硬件工程师的工作经验。然而，记录中不包含该雇主的任何文件或核实，以确认申请人的雇佣或描述其在该职位中履行的职责。目前构成的记录未提供申请人在该领域工作经验的概览，因此未反映申请人以往履行其声称的硬件工程职责如何与其拟议事业属于类似努力，或如何构成成功记录。

此外，申请人此前在推荐信中所描述的活动和技术成就，既不能表明这些活动与其拟议事业属于类似努力，也不能表明这些活动如何构成成功记录。尽管这些信件笼统地谈到申请人在其领域实现了某些技术成就并具备技能，但它们并未指出任何能够反映申请人处于有利地位以推进其事业的认可、成就或对其领域的重大贡献。这些信件同样未表明申请人已制定或在其制定中发挥重要作用的活动计划或模型。关于申请人在其领域拥有丰富经验和成就的一般性评价，本身不足以使申请人满足其举证责任。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. at 795。在此，我们认定这些信件不够详细或缺乏说服力，申请人未能满足其举证责任。

同样，申请人发表研究成果的历史并未显示与其拟议事业相关的成功记录。申请人主张，其同行评审期刊文章、会议报告以及其他研究人员对其工作的引用次数表明，他处于有利地位以推进其事业。尽管如申请人所指出的，这些期刊的较高排名可能是证明个别研究人员成功记录的一个因素，但我们不会假定发表在高排名期刊上的每一篇文章都表明成功记录。此外，申请人相对较少的已发表论文数量，抵消了因其发表期刊的声望而对其记录给予的正面考量。

虽然申请人的文件表明其在该领域具有教育和经验，并包括赞扬其研究和技术成就的推荐信，但此类关于其过往

4 参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。

经验和成就的证据并未达到使其处于有利地位以推进拟议事业的水平。此处的信件主要讨论申请人在担任研究生研究员期间取得的成就，而非讨论在类似或相关努力中的过往成功记录、未来活动的模型或计划、潜在用户的兴趣，或其他有助于确立申请人处于有利地位以推进拟议事业的因素。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

最后，申请人提出了相互竞争的拟议事业（即，为I[已隐去]或类似实体担任硬件工程师，以及进行集成电路研究）。申请人不一致的陈述使其最终拟议事业受到质疑，从而削弱了其获得该福利的资格。参见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582 at 591（“ 对申请人证明任何方面的质疑可能导致对支持签证申请所提供其余证据的可靠性和充分性进行重新评估 ”）。正如我们在讨论Dhanasar框架第一项要件时所述，申请人对其事业的描述范围广泛且目标总体模糊，使对其推进该事业能力的任何评估变得复杂。申请人未提供超出硬件工程职位工作人员预期资格的证据。由于申请人未确立其已制定达到与具有国家重要性相当水平的事业，我们无法判定申请人是否处于有利地位以有可能实现某项事业。申请人未确立其处于有利地位以实现拟议事业。

基于上述理由，申请人未确立其符合Dhanasar第二项要件下的资格。

C. 权衡因素以判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，由于劳工证不切实际以及其专业领域内专业人员短缺，其有资格获得豁免。然而，由于申请人未确立其拟议事业的国家重要性，也未确立其处于有利地位以推进该事业，而这是Dhanasar框架第一项和第二项要件所要求的，因此其没有资格获得国家利益豁免。由于这些问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其在Dhanasar所述第三项要件下资格的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决对结果并非必要的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本就不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项和第二项要件，我们认定其未确立有资格或作为裁量事项本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

8