JUL212020_06B5203 · 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：8568610 日期：WL Y 21, 2020

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）

申请人是一名航空航天工程研究人员，寻求作为持有高级学位的专业人士的第二优先移民分类，以及针对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求的国家利益豁免。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，但未能证明豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了额外文件以及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免的资格。

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邀请要求符合国家利益。

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，即属于持有高级学位或其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、文化或教育利益或美国福祉，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) 工作邀请的豁免——

(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。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，豁免工作邀请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、知识以及在相关或类似工作中取得成功的记录；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，豁免工作邀请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

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 (Aug. 28, 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

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，豁免工作邀请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作为持有高级学位的专业人士的资格。4 有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请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.__ _____ 航空航天工程学院担任研究工程师。5

A. 拟从事事业的实质性价值和国家重要性
申请人表示，他打算继续其涉及“ I I结构设计、多学科策略、分析、优化、代理建模技术以及有效的计算! I 工具 ”的研究。他主张，其拟从事的研究旨在“ 将l I网络技术（这些技术通过! l开发）应用于航空航天工程问题。 ”申请人进一步表示，其工作涉及开发“ ~--------算法 ”、将“ c=J学习技术应用于工程代理建模 ”以及设计“ 智能航空航天/基础设施系统 ”。

记录支持审理主任的认定，即申请人拟从事的事业具有实质性价值和国家重要性。例如，申请人提交了美国国家科学技术委员会的一份战略计划，讨论了帮助界定和推进确保人工智能负责任、安全和有益使用的政策所需的研究与开发投资。他还提供了关于美国航空航天和国防行业就业以及该行业所支持就业岗位数量的信息。此外，记录包括表明申请人拟从事研究的益处具有更广泛影响的文件，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拟从事的航空航天工程研究兼具实质性价值和国家重要性，我们同意审理主任的认定，即他符合 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

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向申请人。记录包括其简历、学术资历、发表文章、会议

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 2012 年 5 月从.__ _____ __获得航空航天工程博士学位。
5 由于申请人正在申请豁免工作邀请要求，他无需获得来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑关于其职位的信息，以说明他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。

演示以及同行评审活动的文件。他还提供了引用其已发表作品的文献证据，以及讨论其过往研究项目的支持信。

上诉中，申请人主张他“已提供其专业知识、教育背景、技能和知识的证据”。他坚持认为“他已展示并有记录证明的成功经历，且其工作已引起相关实体和个人的兴趣”。申请人进一步指出，他提供了来自“该领域备受尊重的领军人物”的支持信，证明其研究贡献。基于下文所述理由，记录支持审理主任的裁定，即证据不足以证明申请人处于有利地位，能够根据Dhanasar第二项要件推进其拟议研究。

在支持申请的来信中，多位推荐人讨论了申请人在……的高级流程负责人职位上的研究项目。例如，[已隐去]表示，申请人是[已隐去]工具的“主要发明人”，该工具是一个用于监测和预测[已隐去]能源使用的网络应用。他解释说，“[已隐去]工具背后的构想是在众多研究项目的过程中发展起来的，于2013年推出其第一个版本。”他进一步表示：“[申请人]及其同行提出了一种方法，通过纳入可用的时间信息和天气数据来建模、模拟和预测[已隐去]电力需求。”此外，[已隐去]声称，申请人“为开发高效的数据分析技术做出了贡献，从大量数据中提取关键信息，最终为[已隐去]消费能源的方式带来了新的认识。”[已隐去]还声称，申请人的方法“可以扩展到能源领域”，但他未提供该领域组织应用这些方法的具体实例。申请人也未证明[已隐去]已被该领域的其他人实施、使用或赞赏。

此外，[已隐去]的首席科学家[已隐去]表示：“在[已隐去]的赞助下，[申请人]促成了众多研究项目，以预测基础设施系统（如建筑能耗）中传感测量的未来。”关于申请人开发基于[已隐去]的大规模[已隐去]网络分析技术，[已隐去]表示他“协助创建了一个使用[已隐去]的网络模型”。[已隐去]声称，申请人的“模型使得能够精确探索由[已隐去]配置和运行设置形成的设计空间。此外，该模型可以进一步调整和校准至真实数据，从而产生关于运行中[已隐去]系统的相关信息。”虽然[已隐去]主张，基于申请人的[已隐去]基线，未来的研究可以识别新技术增补并改善[已隐去]系统性能，但申请人未证明其[已隐去]工作将被用于分析[已隐去]以外的[已隐去]系统、已影响航空航天工程领域，或以其他方式构成其研究领域的成功记录。

6 虽然我们讨论了这些来信的抽样，但我们已审查并考虑了每一封。
i. [已隐去]指出，他“在[已隐去]项目中与[申请人]广泛合作，开发了联合循环电厂预测分析工具”，[已隐去]是该项目的项目经理。

关于申请人涉及应用[已隐去]来预测[已隐去]升力系数的研究，[已隐去]大学机械工程教授[已隐去]声称，申请人“协作训练了多个[已隐去]结构，以学习[已隐去]在多个流数[已隐去]和[已隐去]数下众多形状的升力系数”。他进一步表示，“本研究的结果为航空航天工程及相关领域的未来研究奠定了基础，特别是对利用成熟的[已隐去]技术进行工程[已隐去]任务的图像识别感兴趣的研究人员”，但他未提供具体实例说明申请人的[已隐去]如何在相关方中产生了积极兴趣、已在航空航天行业中使用，或以其他方式代表其领域的成功记录。

关于申请人在[已隐去]项目上的工作，[已隐去]主任[已隐去]表示，申请人负责开发和确认[已隐去]倾转旋翼性能的数学模型。他表示，申请人“创建了[已隐去]类别的原型模型”，并“提出了一种原创方法，通过统一测量[已隐去]的逻辑来[已隐去]两种不同的飞行模式。[申请人]的[已隐去]模型产生了所有性能指标的[已隐去]估计，如燃油消耗、有效载荷重量、巡航速度和航程。”记录包括一份Google Scholar引用报告，表明上述在美国航空航天学会（AIAA）航空技术与集成及运营会议上展示的工作自[已隐去]发表以来已获得三次引用。然而，申请人未证明这一引用数量构成成功记录或相关方对其工作的兴趣水平，足以满足Dhanasar第二项要件。

关于申请人工作的引用，其上诉提交材料包括2019年6月的Google Scholar信息，表明其在AIAA/美国土木工程师学会/美国直升机学会/美国复合材料学会结构、结构动力学和材料会议（2018年）、美国机械工程师学会第八届能源可持续发展国际会议（2014年）和Big Mining and Big Data国际会议（2016年）上发表的三篇最高被引文章分别获得12、5和4次引用。申请人未说明其每篇个别文章的引用中有多少是他或其合著者的自引。此外，他未说明有多少引用发生在初始申请之前或之时发表的论文中。资格必须在申请时确立。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人也未提供比较统计数据，显示这一引用水平在其领域内的重要性。

关于其同行评审活动，申请人提供了一封电子邮件，表明他于12018年受邀为《Applied Energy》评审一篇论文，但他未提供证据证明其完成了该评审。此外，该邀请的日期晚于申请提交之日。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。无论如何，申请人未记录该期刊的声望，也未提供其他文件证明其同行评审经历达到了使其处于有利地位以推进其拟议航空航天工程研究的水平。记录亦未显示申请人偶尔参与广泛的同行评审过程代表了其所在领域的成功记录，或该参与以其他方式表明其处于有利地位以推进其研究事业。

此外，虽然申请人的[已隐去]博士学位使其符合基础EB-2签证类别的资格，但他未证明其学术成就本身足以证明他处于有利地位以推进其拟议事业。

证据表明，申请人在I I工作期间进行了研究、发表了研究成果并作了研究展示，但他未能证明这项工作使他处于有利地位，能够推进其拟议研究。我们承认，研究必须以某种方式为知识库增添信息，才能被接受发表、展示、获得资助或学术认可，但并非每一位从事过原创研究的人都可被认定为处于有利地位，能够推进其拟议事业。相反，我们审查Dhanasar案中列出的各项因素，以确定例如该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，申请人未能证明其已发表和展示的工作推动了航空航天工程领域的进展，或在该工程界引发了大量积极讨论。证据亦未能以其他方式表明其工作构成机器学习、代理建模和智能航空航天/基础设施系统设计方面的成功或进展记录。由于记录不足以表明申请人处于有利地位，能够推进其拟议研究事业，他未能证明其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡各项因素以确定豁免对美国之利益

如上所述，第三项要件要求申请人证明，总体权衡之下，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，由于其研究经验和成就、其领域的重要性以及劳工证的不切实际性，他符合豁免资格。然而，由于申请人未能证明其处于有利地位，能够按照Dhanasar框架第二项要件的要求推进其拟议事业，他不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第三项要件下的权衡因素将无实际意义。

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，我们认定其未能证明其符合资格，或经自由裁量后本应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，各项理由均作为本决定的独立且替代依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。