JUL212021_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：14515160 日期：2021年7月21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）

申请人是一名高级电气工程师，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。参见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(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要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未证明拟从事的事业具有实质价值或国家重要性、申请人处于有利地位以推进拟从事的事业，或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，申请人主张审理主任否决该申请存在错误。

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；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础 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……合格移民，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分析框架。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）可酌情2批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(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要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，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。

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)。
2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

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。在进行这一分析时，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国民的贡献中受益；以及对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。3

二、分析

记录表明，申请人符合持有高级学位的专业人士资格。4 尚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要求将符合国家利益。基于下述理由，我们认定申请人未依据 Dhanasar 中提出的分析框架确立国家利益豁免的资格。

根据记录，我们了解到申请人目前在一家[已隐去]设备公司的研发部门担任高级电气工程师。在其职位上，她在[已隐去]和模拟集成电路设计领域开展科学研究。在其成就中，她设计了用于[已隐去]设备的[已隐去]，并为用于[已隐去]配件的基于[已隐去]的智能系统的发明作出了贡献。[已隐去]

申请人拟从事的事业是为[已隐去]设备行业的[已隐去]技术的实际应用进步作出贡献。申请人主张，该事业因研究的潜在更广泛应用而具有实质价值。然而，审理主任认定，申请人提交的证据不足以证明拟从事的事业具有实质价值和国家重要性。在上诉中，申请人提交了多篇关于其研究潜在应用的文章。潜在应用跨越多个行业，包括增强安全性和提升通信潜力，这表明这些领域的研究事实上将具有实质价值。因此，我们撤回审理主任关于实质价值的认定。尽管有这一认定，我们同意审理主任的意见，即申请人未能有说服力地证明拟从事事业的国家重要性。

审理主任发出了补件通知（RFE），提醒申请人各种证据缺陷，并特别指示其提交拟从事事业的详细描述以及关于其为何具有国家重要性的解释。在其补件通知回复中，申请人澄清其拟从事的事业涉及代表其工作所在的[已隐去]设备公司继续研究、设计和开发[已隐去]赋能系统。该

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 第 888-91 页。
4 受益人于2015年从一所美国大学获得电气工程硕士学位。

公司首席执行官表示，他计划将申请人的专业知识用于“ 无线通信、用于识别、无线通信、认证、安全供电、一次性使用配件及风险管理的电气硬件设计[] ”，以及涉及[]系统的其他正在进行和未来的项目。申请人强调，她的研究推进了[]无线通信和用于[]设备的能量采集，这些在该领域具有广泛应用。她表示，她的工作具有实质价值和全国重要性，因为其旨在推进科学，并通过开发先进[]设备造福经济和公共福利。具体而言，申请人声称，她设计的c=J系统将通过其雇主的[]配件销售增加美国的收入。她的工作还将对[]有所贡献，因为她设计的系统将识别并拒绝[]一次性配件。这有可能通过减轻单次使用设备被不当多次使用时发生的[]来改善人类生活，这种做法可能导致[]以及[]设备故障。

记录中包含支持信函，其中申请人的雇主以及学术界和其他电子与电气工程从业者对受益人的过往研究如何为该[]通信和能量采集领域做出贡献给予了正面评价。5 尽管众多推荐信的作者讨论了申请人过去所从事工作的性质，但他们就受益人的预期未来工作提供的具体信息很少。

许多信函还包含宽泛笼统的断言，几乎没有细节或证据加以证实。例如，[]表示“ [申请人]在[]通信和[]工程领域的所有重大科学成就都是卓越的。 ”[]既未指明也未表明其了解申请人在该领域的所有[]成就，且该信函缺乏对为何所有此类成就都卓越的解释。6 此类未经证实的笼统陈述对本事项几乎没有证据价值。另一个例子是[]的陈述，即申请人“ 是少数研究和展示[]设备能量采集[]实施的研究人员之一。 ”这一主张没有证据支持，既未说明该领域总体有多少研究人员从事研究，也未说明为何属于少数人之中重要甚至相关。

与许多作者一样，尽管[]表示申请人在该领域做出了重大贡献，但她提供的具体细节很少以佐证这一主张。尽管[]表示他依赖并引用了申请人的研究作为重要参考，但他并未具体讨论或明确解释她的工作如何为该领域做出贡献。总体而言，我们注意到许多作者宽泛地报告了关于研究课题的相同信息，但就申请人在研究中具体扮演的角色或该研究如何

5 尽管我们可能不会逐一讨论每份证据或信函，但我们已仔细审查并考虑了每一份。
6 申请人有四篇已发表文章。在申请最初提交时，一篇2014年文章和一篇2016年文章各被引用一次。此外，申请人表示她为一项待批专利的发明做出了贡献。

作为对该领域的重大贡献。7 尽管研究必须以某种方式为知识库增添信息才能被接受发表，但仅此不足以证实对该领域做出重大贡献的主张。仅仅断言对该领域有贡献并不能有说服力地确立实际贡献。同样，律师提供了关于申请人设计的细节，但关于申请人在这些设计的研发中具体角色的信息很少。记录中没有证据表明申请人在2016年之后（即申请提交前两年）发表过任何研究。这表明，自申请人结束研究生研究助理角色并开始为现任雇主工作以来，她未发表任何研究成果。这似乎很重要，因为它对申请人关于其工作更广泛影响和全国重要性的主张提出了质疑。

在RFE回复中，律师表示申请人的专业知识是科学与技术的重要进步，其专业化为该领域做出了贡献。在此，律师将申请人的资格与其贡献及拟议工作的影响混为一谈。尽管律师提及申请人的专业知识、教育和专业化，但这些资格涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议工作转移到外籍国民本人。 ”Id. at 890。此处的问题是，申请人拟从事的具体工作根据Dhanasar第一项要件是否具有实质价值和全国重要性。此外，正如审理主任已指出的，律师未经支持的断言不构成证据。Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533, 534 n.2 (BIA 1988)。

为评估申请人的拟议工作是否满足全国重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。在RFE回复和上诉中，申请人强调该研究在各行业的广泛应用；然而，仅凭广泛应用并不能确立任何利益或积极影响将以满足Dhanasar第一项要件全国重要性要素的方式产生。在确定全国重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注“ 外籍国民拟从事的具体工作。 ”See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，“ 我们寻找拟议工作的更广泛影响 ”，且“ [一项工作]可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域具有全国甚至全球影响。 ”Id. 在此，申请人以潜在更广泛应用替代影响。例如，申请人未提供关于这些[]设备将创造的积极经济影响的充分信息，也未解释其工作的积极经济影响如何达到全国重要性水平。据推测，申请人的雇主将销售包含申请人技术的[]设备，这表明仅对购买设备及随附[]的实体有益。如果该技术是专有的（待批专利表明如此），则申请人未充分证实积极影响如何达到全国重要性水平。

申请人未在其研究与可能生产或投放市场的产品之间提供足够直接的联系。例如，申请人未提供其研究何时将被纳入市场可售产品的拟议时间表，

7 在RFE回复时，申请人2016年的发表文章已被引用四次。因此，自最初提交以来，申请人在一篇发表文章上又获得了三次引用。

其研究在整体产品中是主要功能还是次要功能，或产品销售将如何造福国家而非其雇主及其客户。按照申请人的逻辑，其领域内任何有可能被纳入消费品并最终在未定义的未来时间造福国家的研究，都符合Dhanasar的这一要件。我们不同意。申请人必须确立拟议工作与其更广泛影响之间更直接的联系。申请人几乎未说明其雇主将如何使该技术在全国范围内广泛可用，而非仅限于购买设备者。没有更具体的证据，我们认定记录未证明对国家的任何潜在经济利益。
尽管申请人在上诉时提供了文章，其中一些讨论了[]药品和[]设备的问题，但我们几乎没有证据表明申请人的研究在该问题上将产生何种具体影响（无论在经济还是[]方面）。无法确定拟议工作可能产生的解决方案是否会达到全国重要性水平。尽管这是一个相关考虑因素，但不能仅因申请人为一家[]设备公司工作就认定专门对该雇主做出的贡献将产生国家层面的影响。因此，律师关于无处不在的全国价值和商业利益的主张未被有说服力地确立。

总体而言，申请人未能证明其特定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。在缺乏关于可归因于其未来工作的任何预期美国经济影响的充分信息或证据的情况下，记录不能显示因申请人的事业而给美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。因此，在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人的研究不符合Dhanasar框架第一项要素中的“ 国家重要性 ”要素。8

由于记录中的文件材料未能如Dhanasar先例决定第一项要素所要求的那样确立申请人拟议事业的国家重要性，申请人未能在此证明其有资格获得国家利益豁免。因此，对根据Dhanasar所述第二项和第三项要素对其资格的进一步分析将没有实际意义。9

III. 结论

申请人已证明其符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条规定的EB-2分类资格。然而，由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的第一项必要要素，我们认定其未能确立其有资格或否则在自由裁量权上应获得国家利益豁免。在签证申请程序中，应由

8 同样，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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。
9 由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于受益人根据Dhanasar第三项要素资格的上述论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出决定对结果并非必要的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I & N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

申请人承担证明其有资格获得所寻求移民利益的举证责任。《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)。在此，该举证责任未获满足。

裁定：上诉被驳回。