JUN022021_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：10994914 日期：2021年6月2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）

申请人是一名机械工程师，寻求第二优先移民分类，即作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此 EB-2 分类所附工作要求进行国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

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。

在这些程序中，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) 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

在预期上实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利，且其科学、艺术、专业或商业领域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) 项下关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立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）可行使裁量权2，在申请人证明以下事项时批准国家利益豁免：(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议事业；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，实质性价值和国家重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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，我们考虑其潜在的预期影响。

第二项要件将焦点从拟议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议事业，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。

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议事业，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

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 批准或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

综合考虑后，必须表明权衡之下，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

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 尚待确定的其余问题是，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。提交申请时，申请人表明其受雇于[已隐去]担任机械工程师。5 她此前自2016年起在加利福尼亚州[已隐去]担任研究助理职位，并在2009年至2016年期间就读于[已隐去]大学和[已隐去]大学。

在补件通知和决定中，审理主任表示申请人满足了 Dhanasar 第一项要件，即其拟议事业具有实质性价值和国家重要性，但未解释其结论。由于记录未表明申请人满足第一项要件，我们将基于下述理由撤回审理主任的认定。

在初次提交时，申请人主张她“ 拟继续其研究，开发并发现用于模拟、优化和设计新型机械产品的理论、实验和数值方法。 ”作为该拟议事业的证据，申请人提交了一封来自[已隐去]的工作信函，列出了各项职位职责，例如“ [为满足要求而]研究、设计、评估、安装、操作或维护机械产品、设备、系统或工艺 ”以及“ [开发或测试]替代设计或加工方法的模型，以评估可行性、可持续性、运行条件影响、潜在新应用或修改的必要性。 ”

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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。然而，申请人并未具体描述其事业。相反，申请人宽泛地声称继续其在未指明方法和未指明机械产品方面的研究。此外，工作信函反映的是对[已隐去]机械工程师职位的一般概述，而非充分指明其确切事业。由于她未确立其拟议事业，申请人未能证明该事业具有实质性价值和国家重要性。

无论如何，关于实质性价值，申请人主张：

[她]所进行的研究影响日常生活中的众多应用。机械工程作为一个领域，对许多现代设备而言不可或缺，从打印机喷嘴到航天器和机床。此外，[她]所提供的关于

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人于2016年1月获得[已隐去]大学机械与航空航天工程博士学位。
5 由于申请人正在申请豁免工作要求，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职位的信息，以说明她打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否满足 Dhanasar 分析框架的要求。

力学应用于若干专业应用领域的知识，例如生物力学、[已隐去]装置、内燃机和飞行器。

为支持其主张，申请人引用了omicsonline.org的一张截图，其中列举了机械工程的各种一般性应用。此外，申请人还强调了_____和_____来信中的措辞，这些来信讨论了申请人此前的研究和工作。具体而言，_____表示“通过她的开创性工作，[她]极大地拓展了该领域的能力，并由此为新的、更具进步性的研究铺平了道路”，而_____指出“除了增进其领域对_____动力学和计算动力学的理解之外，[申请人的]工作还为负责设计从飞机到航天飞机等航空器的研究人员和工程师提供了重要的背景信息。”

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。Dhanasar, 26 I&N Dec. 884。尽管她的领域和职业属于科学和技术范畴，但申请人未能证明其拟议事业具有实质价值，因为她未充分明确其确切的事业内容。此外，omicsonline.org的截图涉及机械工程领域和职业的宽泛概述，而非确立其拟议事业如何具有实质价值。再者，她的咨询意见信讨论了她此前的工作，却未说明其拟议事业的价值。在此，申请人未能证明其具体的拟议事业与机械工程的明确应用之间存在实质价值关联。

在论证国家重要性时，申请人主张：

“[她]的拟议事业还对该领域具有广泛影响。她的工作极大地影响了对_____的评估和预测，而这些是航空器和航空航天领域必须考虑的因素。鉴于美国航空市场目前是世界上最大的，2017年有近21,000架公务机在役，显而易见，她的研究对美国具有重要意义……此外，[她的]研究还促成了_____的开发，这些成果可用于水下无人机等应用。事实上，美国海军最近成立了其首支无人水下中队第一中队，即UUVRON 1，从而证实了[她的]研究对水下国家安全关切的重要性。”

申请人提交了statista.com关于美国公务航空市场统计数据的截图、thedrive.com关于UUVRON 1的截图，以及来自_____、_____和_____的补充咨询意见信，这些信件讨论了申请人此前的研究。例如，_____表示“[申请人]最引人注目的研究事业之一涉及她对_____动力学预测_____相互作用能力的评估”，并且“[她]在研究此类工具方面发挥了重要作用，她的研究完全属于美国利益的范畴”；_____表示“她开发了_____，这在_____的开发中尤为有用”，并且“[申请人]显著提高了这些至关重要的_____的效率和整体能力，进而增强了美国通过执行水下任务来保护自身的能力”；以及_____表示“[申请人]对预测_____之间相互作用的手段的探索，对机械工程领域以及整个航空和航天部门都具有明显的深远影响”。

保护自身的能力”；以及“[申请人]对预测_____之间相互作用的手段的探索，对机械工程领域以及整个航空和航天部门都具有明显的深远影响”。

总体而言，申请人此前的研究和发现涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民本人”。Id. at 890。此处的问题在于，她拟议开展的具体事业是否具有Dhanasar第一项要件下的国家重要性。同样，申请人未具体明确其拟议事业。相反，申请人宽泛地声称她将继续其研究，并依赖其过去的发现及那些可能的影响作为国家重要性的证据。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其未来工作“潜在预期影响”的证据。申请人未将其此前的研究与拟议事业区分开来，也未证明其拟议事业与对公务航空市场或水下无人机的可能影响之间的关联。尽管她依赖其此前的工作，但申请人未提供充分的信息和证据以确立其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。

由于案卷中的文件未能确立Dhanasar先例决定第一项要件的要求，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar所述第二项和第三项要件对其资格作进一步分析将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能确立其符合国家利益豁免的资格，亦未能以自由裁量方式证明其理应获得该豁免。基于上述理由，上诉被驳回，各项理由均作为独立的替代裁判依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。