JUN092021_11B5203 · 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：10856946 日期：2021年6月9日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名材料科学家，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劳工证的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

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，但申请人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。1

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。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：

1 在决定中，审理主任指出，“ 在[申请人]已确立……该法第203(b)(2)(A)条下第二优先分类的资格后，[美国公民及移民服务局（USCIS）]可授予国家利益豁免，如果[申请人]以优势证据证明[Dhanasar框架的三项要件均已满足]。 ” 审理主任随后对Dhanasar要件进行了分析，但未就是否申请人已确立第二优先分类资格作出结论。然而，在补件通知（RFE）中，审理主任指出记录证明申请人“ 获得了大学I If的材料科学与工程博士学位，该学位]证明[申请人]符合高等学位分类资格。 ”

(2) 属于持有高等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，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求者。

(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)项关于外国人在美国科学、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。2 Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，USCIS可酌情授予国家利益豁免，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级重要性；(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，实质性价值和国家级重要性，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级重要性时，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。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，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

2 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)。

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，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，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持有高等学位的专业人士资格。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将符合国家利益。具体而言，审理主任认定申请人满足了Dhanasar框架的前两项要件，但记录未能“证明权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。”

我们不同意记录证明拟议事业具有国家级重要性，如Dhanasar第一项要件所要求。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。此外，我们注意到审理主任对Dhanasar第三项要件的分析不支持拟议事业具有国家级重要性的结论。因此，我们撤回审理主任关于证据证明拟议事业具有Dhanasar所设想的国家级重要性的认定。

申请人最初将拟议事业描述为
他进一步表示，
他“提议继续其对新型有机半导体材料的研究。”在回应审理主任的RFE时，申请人进一步阐述如下：
Atj I I 我正在继续我在thcl I显示行业的职业生涯。作为技术
项目经理，我的主要职责包括在内部和关键客户现场管理~I----~-
应用项目，以支持并优化q I批量生产过程。”

u ., l来自我的背景 Atj II 利用我在材料科学和I方面的专业知识
支持公司~ I技术的开发。我在此的研究和工作成功不仅将帮助！在不久的将来获得这一
快速增长且高度竞争市场的重要份额，还将确保美国
在这一领域相对于其他国际竞争者保持立足点。
此外，!已扩大其美国制造基地，并将继续
这样做以满足市场需求，从而在不久的将来在美国创造大量就业机会。”

3 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

在判定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事工作的行业、领域或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。Dhanasar 提供了可能具有国家重要性的事业的示例，正如第一要件所要求的那样，例如“ 某些改进的制造工艺或医学进步[在某一特定领域内产生]国家乃至全球影响 ”，以及“ 具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”的事业。Dhanasar，26 I&N Dec. 第889-90页。

尽管在决定中认定“ [证据确实证明[申请人]拟从事的事业具有……国家重要性 ”，但在分析 Dhanasar 第三要件时，审理主任表示“ [拟从事的]事业只是 It O O O I ~-------~ [生产]整个过程的一部分，并不能证明其对整个国家具有紧迫性。USCIS 同意贵公司生产该产品具有紧迫性，但在国家利益层面尚不足以紧迫到放弃[劳]工证程序。 ”审理主任进一步表示，尽管申请人的雇主“ 可能正在创造就业岗位，但记录缺乏证据表明[申请人]的事业将直接导致就业岗位的创造。 ”如上所述，这些意见并不支持拟从事的事业具有第一 Dhanasar 要件所要求的国家重要性这一结论。

在上诉中，申请人重申，正如其在回应审理主任的 RFE 时所作的那样，其“ 相当的专业知识支持l I'sl I技术开发，从而帮助I ~并进而帮助美国——在这一快速增长、竞争激烈的市场中占据可观份额。 ”其还重申，其“ 是创建……I ~技术在I ……美国以及由此带来的就业岗位创造方面的重要研究人员。 ”申请人进一步主张，由于I ~技术……广泛用于智能手机和虚拟现实头戴设备显示器 ”，且“ 诸如I l等领先美国科技公司依赖该技术[构建]其数字系统 ”，拟从事的事业“ 专注于提升L___j技术的性能……凸显了[申请人]工作对美国高科技产业的国家重要性和重大价值。 ”

记录并未证明申请人拟从事的项目管理、!~_ __. ~生产工艺优化和I I技术开发事业包含“ 某些改进的制造工艺[在]生产或! ~领域产生国家乃至全球影响 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。尽管申请人I I可能改进其雇主的l 生产制造工艺，但记录并未证明该工艺改进将如何与“ 国家乃至全球影响 ”相称。见同上。此外，申请人的雇主可能通过拟从事的事业获得I I技术市场份额，并不必然证明“ 进而美国 ”将获得该市场的可观份额。

尽管申请人主张其研究为其雇主创造了就业岗位，但记录并未证明其研究过去创造的具体就业岗位数量，或拟从事的事业将为其雇主创造的预期就业岗位数量。申请人还

未主张可能创造就业岗位的地区属于经济萧条地区。4 因此，记录并未证明拟从事的事业具有雇用美国工人的重大潜力，尤其是在经济萧条地区，且达到 Dhanasar 所设想的国家重要性水平。5 见同上，第889-90页。

此外，申请人关于“ 诸如I I等领先美国科技公司依赖 ”其将为其雇主研究的这类技术的意见，并未证明拟从事的事业将如何包含某些改进的制造工艺或进步，从而在I 技术开发领域产生国家乃至全球影响，或具有重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。见同上，第889-90页。再次强调，第一要件的重点在于具体事业，而非该个人将从事工作的行业、领域或职业的重要性。见同上，第889页。

综上所述，申请人未能证明拟从事的事业具有第一 Dhanasar 要件所要求的国家重要性，因此不符合国家利益豁免资格。6 我们保留关于记录是否满足 Dhanasar 第二或第三要件的意见。

III. 结论

由于申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一要件，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免资格，或另行在自由裁量权层面值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

4 记录证明申请人的雇主位于I 加利福尼亚州。
5 我们进一步行政认知，根据《加利福尼亚州劳动法》第1400-1408条《工人调整和再培训通知（WARN）法》向加利福尼亚州提交的公开信息（该法要求雇主在进行大规模裁员前提前60天通知）表明，申请人的雇主在2020年初裁减了144名员工，即申请提交日期一年之后。加利福尼亚州就业发展部，工人调整和再培训，WARN 报告——按接收日期汇总 2019年7月1日-2020年6月30日州财政年度，可查阅：https://edd.ca.gov/Jobs_and_Training/wam/WARN-Report-for-7-1-2019-to-6-30-2020.pdf。尽管申请人的雇主裁减了144名员工，记录并未表明申请人的研究是否导致就业岗位的创造。
6 由于我们认定记录不满足具有决定性的第一 Dhanasar 要件，我们无需处理申请人在上诉中关于第三要件的进一步主张。