JUN282024_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：31651308 日期：2024年6月28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）

申请人是一名材料工程师，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（即工作邀请要求）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了该申请，认定申请人符合持有高级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。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域拥有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则其随后必须证明其值得行使自由裁量权，豁免工作要求，即符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然本法或相关法规均未界定“国家利益”一词，但Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的分析框架。Dhanasar案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；

1 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

• 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及
• 综合权衡，豁免工作要求将有利于美国。

同上，第889页。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。关于这三项要件的详细阐述，参见同上，第888-91页。

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资格。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。基于下述理由，申请人未能证明豁免工作邀请要求具有正当理由。

起初，申请人将该事业概括描述为一项计划，即“开展材料合成与表征、电化学测试与分析以及数学建模，以开发最先进的能源装置和用于可再生能源转换的新材料，从而应对全球能源危机”。申请人进一步表示，其研究“与减少温室气体排放以及可再生能源转换和发电相关”。申请人详细说明，当时她“最有兴趣在[已隐去]寻求这一职位”，她将其描述为“分布式能源解决方案的领先供应商”。申请人概述了其资历、其此前开展的研究以及关于能源消费和研究的概括性信息。申请人还提交了意见书，其中重申了申请人的资历、其此前开展的研究以及关于能源消费和研究的概括性信息。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人重申了其资历、其此前开展的研究以及关于能源消费和研究的概括性信息。她还表示，她“目前受雇于[已隐去]担任副研发人员”，她将其描述为“一家利用从废旧锂离子电池中回收的贵重元素生产先进电池材料的独立制造商”。申请人概述了[已隐去]正在开发的电池材料回收工艺的优势。申请人提交了一封来自[已隐去]运营经理的雇佣确认信，该信表明，在申请人提交表格I-140（外籍工人移民申请）后，她开始在[已隐去]担任其现任职位。申请人将其职责描述为“实验室活动”，尽管雇佣确认信详细说明申请人一直负责“测试数据的分析和整理、实验室设备的管理、客户样品请求的完成以及水法和电化学方法的开发”。

审理主任认可了为回应RFE而提交的雇佣确认信，以及对申请人资历、其此前开展的研究以及

关于能源消费和研究的概括性信息的概述。然而，审理主任指出，记录并未以“ 由独立文件支持的定量具体数据 ”来证实这些概括性陈述。审理主任解释说，记录中的概括性陈述“ 在没有更多内容的情况下，无法提供充分背景，以说明该事业是否有潜力产生重大影响或具有更广泛的影响 ”，而非仅仅可能产生于“ 任何基本经济活动 ”的影响。审理主任还认可申请人提及了拜登政府关于科学、技术、工程和数学（STEM）领域的声明。然而，审理主任解释说，“ 申请人的事业属于STEM领域这一事实并不自动表明其符合国家利益豁免的资格。具体而言，STEM事业必须就Dhanasar第一项要件而言既具有实质价值又具有国家重要性。 ”最终，审理主任认定，记录未能证明“ 申请人的活动是否会在如此规模上运作，以至于达到国家重要性的水平 ”，而这是Dhanasar第一项要件所要求的。审理主任进一步认定，记录未能证明拟从事的事业具有实质价值，这也是Dhanasar第一项要件所要求的。由于申请人若未满足Dhanasar任何一项要件即不符合国家利益豁免资格，审理主任未处理Dhanasar第二项或第三项要件。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第888-91页。

在上诉中，申请人重申了其此前开展的研究以及关于能源消费和研究的概括性信息。具体而言，申请人主张“ 美国能源部已将燃料电池确定为减少温室气体排放和实现能源安全的关键技术 ”，她提及了“ 到2030年北美燃料电池市场 ”的估计价值、2050年的环境目标及其他清洁能源项目，并指出“ 涉及先进工程材料的研究[是]由国家科学技术委员会（‘ NSTC ’）指定为涉及‘ 关键和新兴技术 ’的研究领域，也是[申请人]拟从事事业的主题 ”。申请人在上诉中主张，关于能源消费和研究的概括性信息证明其拟从事的事业具有国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是某个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，本办公室聚焦于“ 该非公民拟从事的具体事业 ”，并“ 考虑其潜在的前瞻性影响 ”，寻找“ 更广泛的影响 ”。参见同上，第889页。Dhanasar案提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业示例，即“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，或那些“ 具有雇用美国工人的重大潜力或……其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”的事业。同上，第889-90页。

关于能源消耗和研究的概括性信息论述了申请人拟从事工作的行业、领域或专业的重要性；然而，如前所述，个人将从事工作的行业、领域或专业的重要性，并非判断申请人拟开展的具体事业可能产生的潜在预期影响是否具有国家重要性的相关问题。参见同上。无论是能源部的能源安全政策，还是2030年北美燃料电池市场的估计规模，抑或是2050年的环境目标，还是NTSC的关键和新兴技术

认定，还是申请人所引用的关于能源消耗和研究的任何其他概括性信息，均未论述申请人、她拟开展的具体事业，以及该具体事业如何可能具有表明国家重要性的那类更广泛影响。参见同上。这些概括性信息未论述申请人拟开展的具体事业如何可能具有“在某一特定领域内的国家乃至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响”，或“雇用美国工人的显著潜力或……其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区”，或任何其他可能表明国家重要性的更广泛影响。参见同上。反之，申请人对其先前所开展研究的引用涉及Dhanasar第二项要件——即个人是否处于有利地位以推进拟议事业——但它们与申请人拟预期开展的具体事业是否可能具有国家重要性无关。参见同上，第888-91页。

我们特别注意到，申请人为回应补件通知而提交的雇佣确认信提到了“履行客户样品请求”。申请人自述的“实验室活动”似乎有利于雇用或可能雇用申请人的任何公司，以及申请人雇主的明显客户。然而，记录并未确立“测试数据的分析与整理、实验室设备的管理、客户样品请求的履行，以及水力和电化学方法的开发”，或申请人可能从事的任何其他“实验室活动”，如何可能超越其雇主及雇主特定客户的范围，从而在能源领域或任何其他特定领域具有国家乃至全球影响，“例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响”。参见同上，第889-90页。即使记录确立了申请人拟为之作出贡献的特定研究如何可能具有那类“在某一特定领域内的国家乃至全球影响”，记录也未澄清申请人特定的“实验室活动”相对于同一雇主可能负有更大责任的其他工人而言具有何种意义。参见同上。反之，记录未确立申请人作为一名一次为——推测为——一个雇主工作的单一研究人员，如何可能证明“雇用美国工人的显著潜力或……其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区”。参见同上。我们承认，拟议事业可能无需确立重大积极经济影响即可证明国家重要性；然而，记录并未以其他方式确立申请人拟开展的具体事业如何可能具有此类非经济性的国家重要性。

综上所述，申请人未确立拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求国家重要性；因此，她不符合国家利益豁免的资格。我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件，以及拟议事业是否具有Dhanasar第一项要件所要求的重大价值的意见。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终裁决不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未确立国家利益豁免的资格，亦未在自由裁量上表明其应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。