MAR052021_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：10856941 日期：2021年3月5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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名博士后研究员，寻求作为持有高级学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求对此 EB-2 分类所附工作要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定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。在上诉中，申请人提交了额外文件以及一份书面论证意见，主张其有资格获得国家利益豁免。

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举证责任。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要求符合国家利益。

该法第 203(b) 条规定了这一递进框架：

(2) 属于持有高级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，即属于持有高级学位的专业人士或其同等学历者，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将潜在地实质性惠及美国的国家经济、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。

(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。

虽然该法及有关规定均未界定“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框架。1 Dhanasar 指出，在申请人已确立 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，我们考虑其潜在的未来影响。

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

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 批准或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。

因素综合起来必须表明，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

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。在否决申请时，审理主任认定申请人未满足 Dhanasar 分析框架中规定的三项要件中的任何一项。基于下述理由，我们认定申请人未充分确定或提供关于其拟议事业的一致信息和证据，因此未证明其符合 Dhanasar 所规定分析框架下的国家利益豁免资格。

提交申请时，申请人在 5 担任博士后研究员和教学研究员。关于其在 大学 I I I I
Dhanasar 第一项要件下的资格主张，他表示正在寻求地质学和环境科学研究领域的工作，并指出其研究“ 至关重要，因为它直接应用于 I I 勘探、地质旅游[原文如此]和环境保护/保育。 ”6 他总结称，鉴于这些领域的重要性及其对经济和社会的意义，该研究领域对进步的需求“ 显然具有实质性内在价值 ”。

申请人进一步表示，由于其工作“ 在该领域的进步将在我国国民经济中发挥关键作用 ”，因此具有国家重要性。他总结称，地质学和环境科学领域的加速研究符合国家利益，并指出其研究成果将对美国经济和整个社会产生广泛惠益。

审理主任发出了补件通知（RFE），告知申请人 Dhanasar 框架。该补件通知部分要求申请人提供“ 拟议事业的详细描述及其为何具有实质性价值 ”，包括支持其陈述并证明拟议事业价值的书面证据。审理主任还要求提供拟议事业具有国家重要性的证据，包括但不限于详细描述拟议事业如何具有国家重要性的说明、来自政府机构、行业团体或非政府组织或代表此类实体的官员描述拟议事业的报告，以及专业或科学期刊中证明“ 该事业的潜在未来影响 ”的文章。

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2017年7月获得大学环境科学（地质学）博士学位。 I
5 由于申请人正在申请豁免工作要求，其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，以说明其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。
6 在表格 I-140 第6部分“ 关于拟议就业的基本信息 ”下，申请人未列出职位名称或提供其拟议工作的描述。根据其表格 ETA-750B《外国人资格声明》，申请人正在寻求“ 博士后研究与教学研究员 ”的工作。

作为回应，申请人提交了一份意向声明，其中称“我未来数年的‘专业领域’是继续在地质学、环境科学、气候研究和海洋学领域开展研究。”此外，他表示自己“尤其有兴趣理解影响[已隐去]生态系统的环境成因，从近期到更早的时期。”申请人重申了其职业经历，指出其研究已产生众多被引用的出版物、同行评审邀请，以及研究人员主动联系询问并感谢其研究。他还提交了大量行业推荐信，基于其先前研究推荐其获得国家利益豁免，并声称“许多公司和大学已向[申请人]发送邮件，询问潜在面试名额和推荐请求。”7

在驳回申请时，审理主任认定申请人未提供拟议事业或项目的详细描述。具体而言，审理主任表示：

你在意向声明中声称，你的“研究侧重于将微体古生物学、沉积学、地层学、地球化学和盆地分析中的原创与创新技术相结合，以回答地球科学纯理论与应用方面以及古环境变化中的及时研究问题”；然而，我们无法从这一含糊的陈述中获知关于你拟议事业的任何信息。当此类信息含糊不清、仅描述领域或讨论你过去的工作时，我们无法有意义地判定你的拟议事业是否符合Dhanasar框架的第一项要件。

基于下文所述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下同时具有实质价值和国家级重要性。

尽管审理主任在补件通知（RFE）中要求澄清，申请人仍未就其在美国的具体拟议活动提供充分的信息和证据。在上诉中，8申请人主张审理主任认定其未提供拟议事业详细描述是“法律上荒谬的”。具体而言，他辩称，除意向声明外，他还提交了“数百页关于其职业生涯的材料，包括众多推荐信”。他重申了其打算开展研究的[已隐去]专业领域，并援引其先前在[已隐去]的工作经历、在这些领域的教学和博士后研究，以及其众多期刊出版物。他最后指出，其研究在全球变暖、气候变化、植被变化和海平面上升方面具有国家级重要性，这些议题具有国家和全球重要性。

在判定国家级重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。参见Dhanasar，26 I&N Dec.第889页。在Dhanasar中，我们进一步

7 案卷中包含申请人与各公司及教育机构之间电子邮件往来的副本，讨论就业机会的可能性或不可获得性。这些邮件未充分阐明拟议职位，且大部分往来邮件日期晚于申请提交之日。
8 我们注意到，申请人在上诉时提交的材料标题为“重新开案动议”。然而，申请人在I-290B表格（上诉或动议通知）上表明，其系对审理主任2020年1月23日的不利决定提出上诉。因此，尽管申请人使用了该标题，我们将把该提交材料作为上诉处理。

指出，我们寻求拟议事业的“更广泛影响”，并且“一项事业可能具有国家级重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。”同上。我们还指出，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家级重要性。”同上，第890页。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家级重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。为支持申请而提交的文件涉及申请人过去的研究，而非其未来旨在应对气候变化和全球变暖而开展地质学和环境科学研究计划。尽管申请人列举了地质学、环境科学、石油和天然气、海洋学、微体古生物学和地层学等领域的多种可能研究课题，但案卷中未包含充分的信息或支持性文件，以证实他将在美国从事这些不同拟议研究领域中的哪一项，他也未确定其打算在美国开展以缓解全球变暖或气候变化的研究项目。申请人同样未证明其作为教学研究员的前景工作会产生更广泛影响，达到具有国家级重要性的程度，因为尚不清楚其工作的影响将如何延伸至其在此类研究员职位期间所指导的学生之外。在没有额外信息和证据的情况下，申请人未证明其作为地质学和环境科学研究员或教学研究员的前景工作会产生更广泛影响，达到具有国家级重要性的程度。9因此，他未表明该工作满足Dhanasar第一项要件的“国家级重要性”要求。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的显著潜力，或 otherwise 为我国带来重大积极经济影响。在没有充分文件说明其具体工作可归因的任何预期美国经济影响或就业创造的情况下，案卷未显示申请人活动对美国区域或国家经济产生的利益将达到“重大积极经济影响”的程度，从而无法证明其在Dhanasar第一项要件下的国家级重要性。同上，第890页。

由于案卷中的文件未能确立其拟议事业在Dhanasar先例决定第一项要件所要求国家级重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格将无实际意义。

III. 结论

申请人未证明其满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，因此其未证明其符合资格或经裁量本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回

9 尽管其列举的可能活动很可能具有实质价值，但申请人未充分确定其拟议事业，因此不符合Dhanasar框架的第一项要件。