MAR062023_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：24215680 日期：2023年3月6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）

申请人是一名专攻交通问题的土木与机械工程师，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得就业类第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明豁免该分类的工作邀请要求将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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。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，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士符合资格，其随后必须证明其值得“在国家利益”下获得对工作邀请要求的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

• 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
• 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
• 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人为持有高级学位的专业人士。[2] 尚待确定的其余问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

申请人的学术背景包括其本科和研究生学位，以及环境、机械和电子工程方面的课程。他表示自2016年起在大学担任技术专员。作为技术专员，申请人 I I
表示他为土木、材料和测量工程专业的学生开发考试并分发成绩，监督实验室的日常运营，审查数据分析，并就课程安排和学术规划向学生提供建议。

申请人还表示，他曾与该大学以及德克萨斯州l I县（包括! I）的公共交通系统合作开展研究项目。在其个人陈述中，他列出了其学术项目，均在研究生学习期间完成，包括分析I I地区的出行需求、研究l I的行人和自行车道连通性、水和废水处理与检测，以及对l I一个大学建筑项目进行环境评估。在一份个人陈述中，申请人表示，他“ 未来几年的‘ 事业领域 ’是继续在土木和机械工程[领域]工作，具体涉及智能交通系统（ITS）等交通问题及其他相关活动。 ”

在初始提交时，申请人提交了其教育和经历的证据、一份描述其拟议事业并主张国家利益豁免资格的个人陈述、推荐信以及其过往研究的证据。

经初步审查后，审理主任发出了补件通知（RFE），给予申请人机会提交额外证据以尝试确立其国家利益豁免资格。审理主任认定申请人已证明拟议事业具有实质价值。然而，审理主任认定申请人未能证明拟议事业具有国家重要性、其处于有利地位以推进拟议事业，或权衡之下豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。

在补件通知中，审理主任指出，记录中缺乏证据佐证申请人关于其拟议事业对交通领域具有广泛影响的主张。他还指出，尽管记录中包含证明申请人成就的证据，但缺乏证据

2 记录显示，申请人持有 !大学于2015年颁发的交通、规划与管理理学硕士学位。申请人还于2012年从l 大学获得土木工程技术理学学士学位。

证明申请人的过往记录、财务支持、推动该事业前进的计划和进展，以及对拟议事业未来工作的预测。

申请人对补件通知的回复包括一份更新的个人陈述、额外的推荐信，以及申请人及其同事提交的三项拨款资助申请的说明。在其更新的个人陈述中，申请人进一步描述其拟议事业如下：
我将在来年从事l I的街道公交运营管理工作，分析服务可靠性不佳的各种原因……我将研究的另一个项目是公交/[公交车道]走廊中的行人和自行车安全……这些拟议活动将有助于改善美国交通系统的整体功能，从而改善美国社区的生活质量……

申请人还提交了三项“ 正在进行的研究项目 ”的摘要，包括自行车和行人安全、通往车辆桥梁的通道以及公共交通的服务可靠性。

在审查申请人的补件通知回复后，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性、其处于有利地位以推进其拟议事业，或权衡之下豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。
在上诉中，申请人提交了USCIS政策手册和一份关于科学、工程、技术和数学（STEM）领域国家利益豁免的政策警报的副本，以及相关判例法和一份未公布的非先例AAO决定的副本。申请人主张审理主任未正确适用USCIS政策，并声称其犯有法律和事实错误，包括未考虑在提交时作为其国家利益豁免资格支持的、针对补件通知提交的证据。

A. 实质价值和国家重要性

第一项要件，实质价值和国家重要性，侧重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。在确定拟议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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

如上所述，审理主任认定申请人在交通和工程领域的拟议事业具有实质价值。然而，他认定申请人未能证明其拟议事业将如何广泛影响交通和工程领域以确立国家重要性。他指出，申请人未能证明其学术职责将延伸至大学之外以更广泛地影响该领域，且记录中缺乏申请人拟议事业中所述交通研究项目的书面证据。审理主任指出，针对补件通知提交的证据，包括拨款资助和正在进行项目的说明，不支持申请人的

在提交时的国家利益豁免资格，因为提案说明的日期为“ 2020-2021 ”，拨款公告日期为2021年，晚于2019年10月提交申请之时。 [3] 因此，他认定该证据不足以证明申请人的具体拟议事业具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张，审理主任本应考虑为回应补证通知（RFE）而提交的证据，即使该证据的日期晚于提交日期。他进一步主张，审理主任任意适用了更高的证据标准，要求他通过证明其拟议事业将具有全国性影响来确立国家重要性。

为支持国家重要性的认定，申请人援引美国公民及移民服务局（USCIS）政策手册，该手册指出“ USCIS认识到STEM领域进步的重要性，以及拥有高级STEM学位的人员在促进这一进步中的关键作用 ”。具体而言，申请人引用了6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5，指出STEM领域对美国重要性的一个指标是将其纳入总统年度研究与发展优先事项。他表示，“ 在交通工程与规划方面的成功，尤其是在低收入地区，正是[总统]所支持的那类工作（原文强调）。 ”

尽管我们同意STEM领域很重要，且可能成为国家倡议的主题，但我们认为这并不必然确立申请人具体拟议事业的国家重要性。记录中关于申请人拟议事业的信息或证据不足，无法显示证明国家重要性的广泛潜在影响。

申请人及另外两名同事提交的资助申请中描述的三个项目包括暑期研究生研究、学生参加专业会议以及暑期本科生提升。资助申请中的任何描述均未具体指明交通规划与管理为该项目组成部分。这些项目似乎仅涉及申请人作为大学技术专家的职责，包括教学和学术指导。申请人未解释该证据如何证明其与交通相关的拟议事业具有国家重要性。事实上，申请人在上诉中表示，他“ 从未主张其课堂‘ 学术职责 ’是其NIW应获批的理由 ”。因此，我们认定，与其大学职位相关的资助拨款证据不能证明申请人拟议事业的国家重要性。

在其研究提案摘要中，申请人将其正在进行的研究项目确定为：快速公交走廊中自行车与行人安全研究、车辆通道桥接的设计与实施研究，以及提高公共交通系统服务可靠性研究。摘要描述了每个项目要研究的问题、研究目标、要收集的信息以及拟议方法。然而，摘要未讨论研究结果的预期用途，包括在该领域发表或展示该工作。尽管

3 申请人必须在提交时确立资格。8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), (12); Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。

拟议方法包括“机构调查”和“主要科技公司调查”，但摘要或其他支持证据中未指明具体机构和公司。缺乏足够细节，我们无法认定申请人的拟议事业达到国家重要性水平。申请人有责任确立其所寻求移民福利的资格。该法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)。

在确定国家重要性时，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“外国人拟从事的具体事业”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人的大部分证据与其过去的研究和学术职位有关，而非其具体拟议事业。尽管申请人在上诉中表示其RFE回复包括“向交通研究委员会的资助申请”，且两封推荐信提到申请人向交通研究委员会的资助提案，但未提交这些提案的文件证据。4 申请人还在上诉中表示，除“有证明力的专家信函”外，他“提供了其他讨论美国在该领域进步巨大意义的证据”。然而，申请人未指明记录中涉及其具体拟议事业对交通与工程领域美国进步的潜在影响的具体证据。记录中未包含文章、报告或其他证据来支持申请人拟议事业所声称的潜在预期影响。即使综合考虑申请人正在进行项目的描述和推荐信及全部情况，我们仍认定它们不支持其具体拟议事业具有国家重要性的认定。

申请人主张，审理主任任意适用了更高的证据标准，要求他通过证明其拟议事业将具有全国性影响来确立国家重要性。然而，申请人未具体指明审理主任决定中何处适用了更高标准。经审查，我们认定审理主任未陈述或施加更高的证据标准。

经审查记录，我们认定证据未证明申请人拟议事业的国家重要性。为确立国家重要性，申请人必须证明拟议事业的影响。在Dhanasar中，我们指出“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，且“[一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响”。Id. at 889。在Dhanasar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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，如上所述，申请人未提交足够证据来确立其工作的更广泛影响是什么，或其工作将更广泛地影响其领域以证明国家重要性。

4 尽管记录包含申请人的研究提案摘要，但没有任何摘要说明向交通研究委员会提出了资助请求或该请求获得批准，且记录中未包含支持该主张的文件证据。

由于申请人未确立Dhanasar框架第一项要件所要求的其拟议事业的国家重要性，他不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第二和第三项要件下的平衡因素将无实际意义。5

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的全部三项要件，我们认定他未确立其符合资格或另行在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

5 即使我们处理了其余问题，我们仍会驳回本上诉。如上所述，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但申请人未确立其国家重要性、其处于有利地位推进拟议事业，或总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在上诉中，申请人引用了随原始申请和RFE回复提交的相同支持证据，未提供任何新证据。审理主任充分处理了先前提交的证据，并解释了其在确立申请人符合国家利益豁免资格方面的不足。申请人的上诉主张未确立其满足Dhanasar全部三项要件。

6