MAY112017_01B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

事项：S-S- 日期：2017年5月11日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

申请：表格I-140，外籍工人移民申请

申请人是一名计算数学研究员，寻求作为持有高级学位的专业人士的第二优先移民分类，以及对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证要求）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了表格I-140（外籍工人移民申请），认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未确立豁免所需工作要求从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现上诉至本办公室。2017年2月，我们发出补充证据请求（RFE），要求申请人提供满足Dhanasar案所确立的三部分框架的证据。

为支持其上诉，申请人提交了补充文件，并主张由于其“跨学科贡献”以及航空航天工程领域“高度选择性”的性质，其符合国家利益豁免资格。

经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合 underlying EB-2 签证分类资格，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：

(2) 属于持有高级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……符合条件的移民，即持有高级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，将实质性惠及美国未来的国家经济、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) 工作要求豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长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。

虽然该法或相关法规均未定义“国家利益”一词，但我们最近确立了审理国家利益豁免申请的新框架。见Dhanasar, 26 I&N Dec. 884。1 Dhanasar阐明，在确立作为高级学位专业人士或具有特殊能力人士的EB-2资格后，如果申请人以优势证据证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国，USCIS可批准国家利益豁免。如果满足这三个要素，USCIS可酌情批准国家利益豁免。

第一项要件，实质价值和国家重要性，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。在确定拟从事的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从事的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从事的事业，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；实现拟从事事业的任何进展；

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)。

。

Matter of S-S-

以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的利益。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于该外国国民资格的性质或拟从事的事业，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。在每种情况下，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。2

II. 分析

申请人持有航空航天工程博士学位，毕业于
因此，审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格。唯一需要确定的问题是申请人是否已确立豁免工作要求从而豁免劳工证将符合国家利益。

A. 拟从事事业的实质价值和国家重要性

在初始申请中，申请人描述了他的教育资历和研究兴趣，表示他希望继续在定量分析和数学统计建模方面的研究。在回应我们的RFE时，申请人坚持其打算继续研究“ 大规模、复杂、互联的工程系统，如电网和交通系统，如空中交通系统、道路交通网络 ”的失效机制。他描述了其工作旨在利用被称为自组织系统的物理学概念，开发“ 简单而优雅的模型来捕捉和分析这些安全和经济关键基础设施系统的失效机制 ”。他具体打算研究工程系统是否表现出自组织系统的特性和行为，如果是，“ 如何利用这些知识并设计以提高有组织系统的性能和安全性 ”。

在上诉中，申请人补充了记录，附上其领域内他已面试的几个潜在职位的招聘信息。4 这些包括研究科学家或研究

2 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 我们还注意到，申请人于2007年获得航空学理学硕士学位，于2005年获得计算与数学工程理学硕士学位，毕业于
4 由于申请人申请豁免工作要求，他无需拥有特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关这些潜在职位的信息，以说明类型

。

Matter of S-S-

工程师职位，供开发机器智能以解决基础设施问题（如空中交通管制程序和交通安全）的私营公司。我们认定，申请人拟从事的工作——旨在利用统计学和数学理论为大型交通和基础设施系统的失效机制开发解决方案——具有实质价值。

关于申请人拟议事业的国家重要性，我们的补证通知要求提供证明其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。作为回应，申请人再次指出三个潜在的私营部门职位，表明这些雇主“ 共同寻求利用和运用我在线性和非线性控制、系统、数学建模、机器学习、优化、数值方法和计算数学方面的技能和高级知识 ”。尽管申请人主张这些工作机会证明其研究具有国家重要性，但他未解释其领域内的工作机会如何证明其潜在的预期影响。

我们注意到，申请人未解释其是否打算接受所描述的任何研究职位、其拟议职责可能是什么，或者如果他从学术界转到私营部门，其拟议事业是否会改变。尽管如此，就申请人拟议从事与交通和基础设施系统相关的工程研究而言，我们认为证据足以证明此类研究具有国家重要性。申请人提交了一篇来自[已隐去]的文章，描述了重新设计美国空中交通管理系统的必要性，数篇文章赞扬开发自动驾驶汽车的技术进步，并解释了空中和交通系统中对新的和改进模型的迫切需求。他还提供了数篇报纸文章，报道了东海岸的交通和电网中断情况。我们认为，其拟议研究有可能产生超越任何单一公司或组织的更广泛影响，无论是通过为基础设施问题应用开发工程解决方案，还是通过专业期刊和会议向该领域其他人传播研究。由于申请人已证明其拟议研究的重大价值和国家重要性，他符合Dhanasar框架的第一项条件。

B. 处于有利地位推进拟议事业

第二项条件将重点从拟议事业转移到申请人的资格。申请人此前提交了其已发表作品、专业会员资格和学术资历的证据。作为对我们补证通知的回应，申请人还提交了其简历、来自[已隐去]的更新报告以及来自[已隐去]的下载统计数据，表明其博士论文已被查看113次。

如下文所述，我们认为申请人未证明其领域内的成功或进展记录，或相关方对其工作的兴趣程度，达到使其处于有利

申请人所寻求的职位以及他打算工作的身份。

。

Matter of S-S-

地位推进其拟议研究事业，即开发模型以捕捉和分析安全和经济关键基础设施系统的失效机制。参见Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。申请人主张其研究生研究证明其“ 领域内已证实的成功记录 ”，但记录不足以支持其主张。他表示，在[已隐去]攻读研究生期间，他开发了软件工具，被癌症研究人员用于RNA/DNA序列比对研究，并提供了2007年发表在[已隐去]期刊上的文章致谢部分的副本，其中认可了他的贡献。然而，他未解释其为癌症研究项目开发软件工具与其所述为基础设施问题开发工程解决方案的目标有何关联。

申请人还主张其博士论文发表在一份著名的物理学期刊[已隐去]上，反映了其“ 跨学科贡献 ”。他主张其航空航天工程博士学位“ 对美国具有重大国家利益，为美国提供国家、全球和战略优势 ”，且该领域“ 高度选择性和限制性 ”。申请人未提供证据证明其航空航天工程学位“ 战略性地优势 ”美国，也未证明其博士研究被独立教育学者频繁引用或以其他方式推动该领域进步，或其在更广泛学术界、工业界或政府相关方中产生了积极兴趣。

在上诉中，申请人主张其工作未被广泛引用是因为他在“ 领域的狭窄细分 ”发表，且由于“ 出版物年龄尚短 ”。然而，他未提供比较统计数据解释其他工程研究人员被引用的频率，以支持其领域过于狭窄而无法被频繁引用的主张。记录也未以其他方式证明其研究生研究构成满足此项条件的成功记录。虽然申请人指出其论文已被查看113次，但他未提供证据说明这一数字的重要性，或证明该研究已被查看者实施、利用或赞赏。此外，记录未表明其发现已被政府或私营部门实体采用，或其工作影响了特定的基础设施开发或失效机制项目。

上述讨论的证据不足以证明成功或进展记录，或相关方的兴趣程度，使申请人处于有利地位推进其拟议事业，且记录未包括满足此项条件的其他因素的证据。因此，申请人未证明其满足Dhanasar框架的第二项条件。

Matter of S-S-

C. 权衡因素以确定豁免对美国的好处

第三也是最后，我们得出结论，总体而言，申请人未证明豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求对美国有益。5 虽然我们认识到申请人的部分知识和经验可能超过其职业的最低要求，因而可能难以在劳工证申请中明确表述，但他未如所主张的那样证明其通过拟议事业为美国带来的好处超过劳工证程序固有的好处。关于为基础设施失效机制开发工程解决方案，申请人未表明其自身实现这一目标的努力具有紧迫的国家利益，也未证明其提供的贡献具有如此价值，以至于总体而言，即使有其他合格的美国工人可用，它们也将使国家受益。总之，申请人未证明总体而言豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求对美国有益。因此，申请人未证明其满足Dhanasar框架的第三项条件。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的三项必要条件，我们认定其未证明资格，或作为自由裁量事项不应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of J-M-C-, ID 119901 (AAO May 11, 2017)

5 劳工证程序旨在证明外籍工人不会取代或不利影响类似就业的美国工人的工资和工作条件。工作要求必须符合美国该职业通常要求，不得针对外籍工人的资格量身定制或过度限制，除非有充分文件证明源于业务需要。