SEP142021_02B5203 · 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：10692532 日期：2021年9月14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）

申请人是一名资深工艺工程师，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，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及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。

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资格，申请人必须首先证明其符合 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，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(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，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请豁免-

(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)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律及相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请的分析框架。1 Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2，在申请人证明以下条件时授予国家利益豁免：(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可评估以下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，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

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授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

其他合格美国工人可用，美国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，所考虑的因素必须综合表明，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

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。4 尚待确定的剩余问题是，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。

5 提交申请时，申请人在[已隐去]担任资深工艺工程师。在该职位上，申请人“ 从事设备评估以及单元工艺的优化和开发，以满足设备的性能要求 ”，并“ 拟继续从事[已隐去]材料的开发和分析工作 ”。在提交的申请人当前职位的工作描述中，写明[已隐去]寻求“ 新近或近期博士或入门级工程师 ”，该职位的主要职责是“ 与主要[已隐去]供应商进行设备评估，确定启动的初始工具需求，开发和/或优化单元工艺，以满足[已隐去]及以外的整体技术路线图和设备性能要求 ”。

申请人进一步表示，其打算继续在[已隐去]领域担任资深工艺工程师，专注于[已隐去]材料的开发和分析，并支持[已隐去]的制造。审理主任指出，申请人未能证明其拟议事业将具有国家或全球影响，或对该领域产生更广泛的前瞻性影响，或作出有助于进步的原创性创新。尽管申请人的陈述反映其意图在[已隐去]提供有价值的开发，但基于下述理由，我们同意审理主任的认定，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的国家重要性。6

在上诉中，申请人称拟议事业既包括其当前工作，也包括其概述的额外研究项目。此外，其拟研究的三个研究项目为：(1) [已隐去]材料；(2) [已隐去]现象；以及(3) [已隐去]材料与[已隐去]设备之间的界面。此外，申请人称证据还显示，[申请人]开发更高效且环保的[已隐去]材料的工作符合美国优先事项，如降低[已隐去]成本、限制有害温室气体排放。

3 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人获得[已隐去]大学物理学博士学位。
5 申请人曾于2012年8月至2018年1月在[已隐去]大学担任研究助理。
6 尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

在上诉中，申请人还称，“ 考虑到[申请人]过去的成就与其未来研究的主题密切相关，任何讨论其先前工作国家重要性的证据必然与其拟议事业相关。 ”

在判定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；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. at 889。我们进一步指出，我们寻找拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有国家重要性，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，“ 一项事业如果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，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，at 890。需要注意的是，美国物理治疗师的短缺并不使她的拟议事业在 Dhanasar 框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人的短缺正是美国劳工部通过劳工证程序直接处理的。

为满足国家重要性要求，申请人必须证明其工作的“ 潜在预期影响 ”。申请人称其雇主是 1.____~~_、~---------- 世界上， ”并且在该公司工作将使美国在制造业方面保持全球市场竞争力~ 虽然申请人的雇主可能很成功，但作为公司的一名雇员，申请人对~--------领域的国家影响将产生的直接影响并不明确。在没有更多关于公司组织结构以及申请人在该结构中角色的信息的情况下，申请人未能证明其工作的潜在预期影响。

在上诉中，申请人称他“ 通过在一家美国公司任职于高度竞争的全球市场，为国家利益做出贡献 ”，并且“ 通过 I l 的就业获得的技术进步是国家利益事项。 ”然而，未提交任何证据支持这些主张。在其个人陈述中，申请人称：“ 我的工作是利用统计工具、实验设计、数据驱动决策和系统性问题解决，提高我们内部流程对大批量l 制造的有效性和效率。 ”虽然 Matter of Dhanasar 将改进制造工艺认定为证明拟议事业国家重要性的一种可能方式，但在此记录中缺乏文件证明申请人在其雇主处从事的内部流程工作如何达到国家重要性的水平。

此外，申请人提供了关于他未来拟研究的三项研究项目的信息。申请人提供了这三项项目的非常简短描述，这些项目均与~-------~的使用有关。虽然关于l 和气候变化的文件证明了该拟议研究的实质价值，但申请人未提交任何专门针对其具体拟议事业重要性的文件。例如，在回应审理主任 RFE 的陈述中，该陈述列出了其未来研究目标，申请人表示：

最常用的材料在 mos;:....t.:::..re::..:c:::..:e:c:cn:::..:itj....____.....1..IPi:::cr:c.:o:::....:t.:::.o.:..tYc.1:P:::....:e:..:::s....:a:::::r-=d=========:\ 用于 I I 应用和~ 。以及

._____ ____，应用。我将通过水热法合成这些材料，并以各种粒径形成这些材料，以便我能够研究 l 效应对粒径的依赖性。 ”

为支持其工作的国家重要性，申请人提交了一份环境保护局文件的部分内容，该文件讨论了机动车 I 系统以及转向以具有较小全球变暖潜在贡献的替代品取代! I 以及! I 还提交了一份来自美国农业部关于.__~~--------的一页宣传册，以及一篇来自《华盛顿邮报》讨论气候变化对新泽西州一湖泊影响的不完整文章。然而，这些文件均未提及[l 或以其他方式论述申请人拟议研究的国家重要性。申请人有责任提交足以佐证其主张的证据。没有支持文件支持的陈述具有有限的证明价值，不足以满足申请人的举证责任。见 Matter of Soffici, 22 I&N Dec. 158, 165 (Comm'r 1998)。

总之，申请人未能证明拟议事业具有 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性，因此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项要件，我们认定申请人未能确立国家利益豁免的资格，或以其他方式在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。