AUG032018_03B5203 · 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。

行政上诉办公室
非先例决定

事项：T-D-O- 日期：2018年8月3日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

申请：表格 I-140，外籍劳工移民申请

申请人是一名流行病学家，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)。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，前提是申请人证明：(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，豁免工作要求并因此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该申请，认定记录未能按要求证明豁免所要求的工作 offer 并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了额外证据，并主张其根据 Dhanasar 框架有资格获得国家利益豁免。

经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉。

I. 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才能的个人。由于该分类要求个人的服务由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作 offer 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的外国人或具有特殊才能的外国人。-

事项 T-D-O-

(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合条件的移民，即属于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才能，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、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作 offer 的豁免 -

(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。

虽然法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，在确立 EB-2 资格后，USCIS 可酌情在满足以下条件时批准国家利益豁免。

第一项条件，实质价值和国家重要性，侧重于外国国民拟从事的具体事业。该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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项条件将重点从拟从事的事业转移到外国国民本人。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努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项条件要求申请人证明，总体而言，豁免工作 offer 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：鉴于外国国民的资格性质或拟从事的事业，外国国民获得工作 offer 或申请人获得劳工证是否不切实际；是否

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)。

。

事项 T-D-O-

即使假设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起来表明，总体而言，豁免工作 offer 要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

II. 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。3 唯一需要确定的问题是申请人是否已证明豁免工作 offer 要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

基于下述理由，我们认定申请人未能根据 Dhanasar 中提出的分析框架确立国家利益豁免的资格。

A. 拟从事事业的实质价值和国家重要性

在提交申请时，申请人正在担任
为 4 在该
职位上，她从事 项目，这些项目是 网络的一部分。5
被 的一名项目经理描述为“ 用于监测、预防和控制新发传染病的国家资源 ”。具体而言，申请人声称她运用其“ 医学知识、流行病学原理[和]统计能力，以应用方式开展旨在在全国范围内预防和控制感染并确保患者安全的研究 ”。因此，我们认定申请人推进 研究的拟从事工作具有实质价值。

为满足国家重要性要求，申请人必须证明其工作的“ 潜在前瞻性影响 ”。申请人将其拟从事的事业概括如下：

我的目标是成为患者安全领域全国公认的声音，并成为健康公平的坚定倡导者。我打算通过继续研究、提供技术指导、感染预防专业知识，以及在各种医疗环境中预防患者和医护人员感染来实现这一目标。

2 关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 申请人提交了证据证明其持有
的公共卫生硕士学位。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。
4 在上诉中，她提交了证据证明其向同一机构申请了期限有限的透析感染预防师职位。
5 由于申请人申请豁免工作 offer 要求，她无需拥有来自特定雇主的工作 offer。但是，我们考虑有关其职位的信息以说明她打算工作的身份。

。

事项 T-D-O-

证据包括贝拉克·奥巴马总统2014年9月18日行政命令的副本，以及随附的《抗击抗生素耐药细菌国家战略》，其中将检测和控制抗生素耐药性确定为国家优先事项。关于申请人在这一努力中的具体作用， 的一名流行病学家 在信中声称，申请人在 研究 和 中的工作将有助于“ 制定政策和程序以减少 并支持关于适当使用抗菌药物的国家建议 ”。此外， 的信函指出，拟从事的工作“ 将导致对美国医疗保健相关感染负担的更准确估计，识别可能导致耐药性的抗生素使用模式，并增进对耐药性感染风险因素的理解 ”。由于申请人已证明其推进 预防和抗菌药物耐药性控制研究的拟从事工作兼具实质价值和国家重要性，我们不同意审理主任的认定，并认定记录证明申请人满足 Dhanasar 框架的第一项条件。6

B. 处于有利地位以推进拟从事的事业

第二项要件将焦点从拟议事业转向申请人。申请人提交了她的学历资格、专业会员资格、未发表学术论文的文件，以及数封推荐信，描述她在社区中以及在求学期间为 所做的工作。在上诉中，她指出她已通过在 的四个 项目上的工作，在 领域作出了贡献。这些贡献包括为项目的规程和工作流程作出贡献、与其他州卫生部门及 合作，以及努力为科罗拉多州的参与医院生成报告，以帮助它们开展预防感染的工作。然而，申请人未提交书面证据证明她在这些项目上的工作促成了个别医院、地方或州卫生部门或国家层面政策与程序的制定。她也未以其他方式证明其工作构成在预防 方面成功的过往记录。

在支持申请的推荐信中，公共卫生官员和其他人描述了申请人在与 及抗微生物药物耐药性相关的项目中的经验。 指出，申请人对这些领域研究的贡献“ 足够重要，以至于她是由 工作人员主导的即将发表的同行评审出版物的共同作者。 ”Janelle女士在其信中写道：

6 申请人还提议继续其在医疗保健差异领域的志愿活动，与诸如 等非营利组织合作。记录表明，申请人参与了当地的糖尿病和血压检查项目，并教授心肺复苏课程。虽然证据确立该事业具有实质价值，但记录并未确立申请人的活动对更广泛的医疗保健产生影响，而非仅限于参加这些社区健康活动的个人。因此，在没有关于申请人志愿活动更广泛影响的额外书面证据的情况下，它们不符合Dhanasar框架第一项要件中的“ 国家重要性 ”要素。同样，在Dhanasar案中，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，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。

。

Matter ofT-D-O-

申请人“ 从详细医疗记录中提取临床信息方面的专业知识 ”促成了三个研究项目的成功完成，其中包括一个专注于养老院的项目，该项目“ 可用于制定新的地方和国家政策以减少 ，改进未来的 研究和追踪工作，并改进养老院中抗微生物药物的正确使用。 ”一位 的医师领导者写道，申请人的努力“ 为治理机构提供了全院范围内发生的 的规模和类型的测量数据，这些数据对于地方和国家政策制定者以及医院感染控制人员就适当的预防目标和策略作出决策是必要的。 ”7

记录表明，申请人在其公共卫生职业生涯中开展了研究并提供了分析。除上述信件外，申请人还提交了证据，证明她是提交给科学期刊发表的数篇论文的共同作者，以及在非洲一次会议上展示的摘要。然而，这些手稿中只有一篇——由 提及——涉及她拟议事业的主题，即 及其预防和治疗。此外，由于该手稿尚未发表，申请人工作的成果尚未传播给她领域的其他人，因此未在相关方中引起兴趣，也未在公共卫生界产生实质性的正面讨论。因此，该证据未表明申请人已在实现该研究目标方面取得进展，也未表明她拥有成功的过往记录，而这些是Dhanasar案中为确定申请人是否处于有利地位以推进拟议事业而设定的因素。Id. at 890。

总之，申请人未证明在其领域内有成功或进展的过往记录，也未证明相关方对其工作有某种程度的兴趣，达到使她处于有利地位以推进其拟议事业—— 预防和抗微生物药物耐药性控制——的水平。由于记录未确立她处于有利地位以推进其拟议事业，她未证明其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的好处

如上所述，第三项要件要求申请人证明，总体权衡而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证对美国将是有益的。在此，申请人声称她因临床经验和流行病学技能的结合，以及她对无限制就业许可的需求而有资格获得豁免。然而，由于申请人未证明她如Dhanasar框架第二项要件所要求的那样处于有利地位以推进其拟议事业，她不符合

7 申请人还提交了其他几封信，重点介绍她与致力于健康公平的非营利组织合作的志愿工作。虽然并非所有这些信件都在本决定中提及，主要原因是我們认定其拟议事业的该方面不符合Dhanasar框架的第一项要件，但所有信件均已审阅。

8 申请人是被声称已提交给 的论文“ Changes in the prevalence and distribution of healthcare-associated infections in U.S. hospitals between 2011 and 2015 ”的多位作者之一。

Matter of T-D-O-

国家利益豁免的资格，进一步讨论第三项要件下的权衡因素将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的三项要件，我们认定她未证明其有资格或依裁量权本应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。

引用为 Matter ofT-D-O-, ID# 1422412 (AAO Aug. 3, 2018)