FEB252020_02B5203 · 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

案号：7143418 日期：2020年2月25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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名医疗保健与生命科学管理专家，寻求作为持有高等学位的专业人士的第二优先移民分类，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。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，认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格，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的资格。

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，即作为高等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)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等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……符合条件的移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将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、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求的外国人。

(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)项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请的框架。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）可行使裁量权2，在申请人证明以下事项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从事的事业；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。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，我们考虑其潜在的预期影响。

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：个人的教育背景、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

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以获得，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作为持有高等学位的专业人士的资格。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。
提交申请时，申请人在I____J公司担任实习生，该公司为寻求进入美国市场的生命科学公司提供咨询。5 自2019年1月起，申请人一直在____ _____ _,,公司担任市场研究经理，该公司专门为制药、医疗器械和生物技术行业提供~-------~实验室服务。6

关于申请人依据Dhanasar第一项要件的资格主张，其表示拟从事的事业涉及“ 医疗保健、商业与技术交汇处的创新 ”。其主张打算“ 以创业或内创业身份，为医疗保健和生命科学行业的利益相关者解决问题并创造价值 ”。申请人进一步解释，其拟从事的事业包括帮助生命科学公司将其发明和创新商业化、协助来自世界各地的生命科学公司将创新技术引入美国市场、通过与科学家和生命科学企业家合作将其想法和发明商业化来实现技术转移、为医疗保健和生命科学行业的公司提供咨询，以及将科学发现商业化并促进医疗保健创新。

记录包括讨论以下内容的文章：缺乏在企业内部及企业之间融合的适当技能是创新的障碍、技术创新和创业在长期经济发展中的作用、受雇于外资公司的美国工人数量增加，以及国际生物科学公司向美国扩展业务。此外，申请人提交了关于(I癌症、I ts产品和服务、企业家在推动全球经济增长中的作用、对转化科学缺乏理解是药物开发的障碍，以及医疗保健行业创新必要性的信息。因此，记录支持审理主任关于申请人事业具有实质性价值的认定。

3 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人获得了医疗行业管理方向的工商管理硕士学位和来自l l的信息系统理学硕士学位（2017年5月）。
5 申请人提供了l I总裁的一封信，说明其“ 实习……由I IMassachusetts赞助 ”。
6 记录包括2018年12月来自I I I企业人力资源高级总监的一封信，向申请人提供“ 市场研究经理职位 ”。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和预期职位的信息，以说明其打算以何种身份工作，从而确定其拟从事的事业是否符合Dhanasar分析框架的要求。

在驳回申请时，审理主任认定，申请人未能证明其拟从事的事业的影响达到国家重要性的程度，因为该影响将“仅限于其雇主及其客户，或仅限于其客户”。审理主任的结论是，申请人的拟从事工作“未被证明会对申请人所列领域产生更广泛的影响”。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从事事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的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”。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，我们进一步指出，“我们寻找拟从事事业的更广泛影响”，并且“[一项事业]可能因在某一特定领域具有国家甚至全球影响而具有国家重要性”。Id. 我们还指出，“一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。

在上诉中，申请人主张其拟从事的事业“并非意图仅限于我的雇主或其客户”。他坚持认为，“我在组织内或为组织所做的工作，虽然对公司有益，但并不消除其对国家和国家人民所具有的利益。”申请人主张其拟从事的事业支持“用于改善癌症患者治疗的产品开发”、“学术机构研究成果的商业化以供行业使用”、“开发疗法以解决未满足医疗需求的小型生物技术公司”以及“提供药物研发服务的业务部门领导者的产品和服务交付”。7 此外，他声称其拟从事工作的利益超越其客户、机构和公司，还影响“患者、医生、雇主、保险公司、制药公司和政府”等主要利益相关者。

为评估申请人的拟从事事业是否满足国家重要性要求，我们审视记录其工作“潜在预期影响”的证据。尽管申请人的陈述反映其意图为其雇主、其客户及其利益相关者提供有价值的医疗管理和咨询服务，但他未提供充分的信息和证据以证明其拟从事事业的预期影响达到国家重要性的程度。8 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程度，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，我们认定记录未显示申请人的拟从事事业将充分延伸至其雇主及其客户和利益相关者之外，以在与国家重要性相称的水平上对其领域或美国医疗行业产生更广泛的影响。

7 在Dhanasar案中，我们认定申请人必须明确“外国人拟从事的具体事业”。Id. at 889。然而，记录中并未包含申请人在美国即将开展项目的证据，也未包含关于申请人计划在本国从事的具体创业工作或产品开发服务的其他信息。

8 此处的问题并非申请人的雇主或客户的产品开发工作或医学研究商业化的更广泛影响，而是其为这些组织拟从事的具体工作是否具有足以确立其事业国家重要性水平的影响。

此外，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对我国具有其他重大积极经济效应。由于缺乏关于其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或就业创造的充分信息或证据，记录未显示申请人的项目对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。Id. at 890。因此，申请人的拟从事工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未能确立其拟从事事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格进行进一步分析将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。