JUN132017_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

关于 C-W-K 案 日期：2017年6月13日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

申请：表格 I-140，外籍工人移民申请

申请人是一名工业卫生研究员，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议事业；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)。

德克萨斯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。此事现因上诉由本办公室审理。2017年3月，我们发出补件通知（RFE），要求申请人提供满足 Dhanasar 所确立三部分框架的证据。

为支持其上诉，申请人提交了额外文件，并主张其根据新框架符合国家利益豁免资格。具体而言，他提及其研究考察二氧化硅在工业健康中的作用，以及其在高中科学专业项目中担任导师的角色。

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、艺术或商业领域特殊能力个人。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要求符合国家利益。

关于 C-W-K 案

该法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 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……合格移民，即持有高级学位或同等学历的专业人士成员，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、文化或教育利益或福利，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) 项中关于外国人在美国科学、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，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 指出，在确立 EB-2 资格后，USCIS 可酌情批准国家利益豁免，当满足以下条件时。

第一项条件，实质价值和国家重要性，聚焦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，我们考虑其潜在前瞻性影响。

第二项条件将焦点从拟议事业转向外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑包括但不限于以下因素：个人的教育、技能、知识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。

第三项条件要求申请人证明，总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。在

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)。

。

关于 C-W-K 案

进行此分析时，USCIS 可评估以下因素：鉴于外国国民资格的性质或拟议事业，外国国民获得工作机会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，美国是否仍将从外国国民的贡献中受益；以及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

二、分析

申请人于2010年获得环境健康科学博士学位，来自
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. 拟议事业的实质价值和国家重要性

在初始申请中，申请人表示其受雇于，其目标是继续研究“ 硅肺病的预见、识别、控制和预防原因 ”，该疾病被描述为“ 由吸入可呼吸性结晶二氧化硅（RCS）引起的最常见职业性肺病 ”。申请人解释，硅肺病是由吸入结晶二氧化硅细颗粒引起的纤维化尘肺病，接触大量游离二氧化硅可能不被察觉，因为它是一种无味非刺激性物质，没有立即明显的影响。他描述其目标是通过改善二氧化硅接触的职业健康标准，并继续扩大其研究应用
技术到 采样\ 以影响工人安全政策，帮助保护美国工人免于罹患硅肺病。

我们认定，申请人拟议的研究旨在改善接触有害物质工人的行业安全标准，具有实质价值。申请人提供了同事和教授的来信，讨论开发识别和对抗累积接触环境污染物（特别是二氧化硅）方法的迫切需求。这些信件描述了开发工业卫生检测和处置方法的重要性，并确认申请人拟议的工作有助于行业控制工人接触有害刺激物，并讨论了二氧化硅接触对工业工人造成的巨大健康和财务成本。例如， associate service fellow at the
，指出拟议研究“ 将

2
见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91，关于这三项条件的详细阐述。

。

关于 C-W-K 案

提供针对致命硅肺病的保护，无疑将通过挽救无数生命而惠及美国工人。 ”

除其研究活动外，申请人主张他将继续在Emerging Scholars Program、Environmental Health Sciences Academy at [已隐去] 指导学员，并且他与这些高中学生的工作也具有实质价值和全国重要性。申请人提供了一份宣传册，将Emerging Scholars Program描述为高中学生“ 与环境健康科学领域的教职人员一起开展与社区相关的环境健康研究 ”的机会。[已隐去] 博士，该项目的教职负责人兼 [已隐去] 的副教授，描述了申请人如何负责指导学员并帮助学员理解工业卫生实践。项目材料将申请人描述为“ 导师/研究科学家 ”，与学生一起研究诸如 [已隐去] 分析、硅肺病和空气采样等问题。我们认定这一拟议的指导工作具有实质价值，因为它为参与该项目的学生提供了宝贵的教育益处。

为评估申请人的工作是否满足全国重要性要求，我们要求提供记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。在回复中，申请人更详细地解释了他对Emerging Scholars Program高中学生的指导。然而，记录并未证明他的指导和教育将对环境健康教育产生更广泛的影响，而非仅限于他所服务机构的学生。因此，在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，上述教学活动不符合Dhanasar框架第一项要件中的“ 全国重要性 ”要素。3

尽管如此，就申请人拟开展职业卫生研究而言，我们认定证据足以证明此类研究具有全国重要性。记录中包含证据表明，2.3百万工人在工作场所接触可吸入结晶二氧化硅，其中包括2百万建筑工人，他们钻、切或磨含二氧化硅的材料，如混凝土和石材。申请人还称，从1968年到2002年，硅肺病被记录为美国约74百万工人的根本死因或促死原因。此外，申请人提供的文件表明，其工业卫生研究的拟议益处对该领域具有更广泛的影响，因为研究结果通过教育期刊和会议传播给他人。由于申请人已记录其拟议研究的实质价值和全国重要性，他符合Dhanasar框架的第一项要件。

3

同样，在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。!d. at 893.

.
Matter ofC-W-K-

B. 处于有利地位以推进拟议事业4

第二项要件将焦点从拟议事业转移到申请人的资格。申请人此前提供了其已发表作品、专业会员资格和学术资历的证据。在回复我们的RFE时，申请人还提交了其简历和来自 [已隐去] 的最新报告。如下文所述，我们认定申请人未能证明其领域内的成功或进展记录，也未能证明相关方对其工作具有某种程度的兴趣，足以使其处于有利地位以推进其拟议研究事业，即为有害颗粒物开发工业卫生解决方案。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890.

作为其符合本项要件的证据，申请人指出他参与了两项研究研究：' [已隐去] ' 和 " [已隐去] "，并提供了每项研究方案的副本。两份方案均将申请人列为六名研究科学家之一，并说明其职责是 “ 协助 [已隐去] 博士评估和分配研究队列的可吸入结晶二氧化硅暴露 ”。虽然记录中包含强调申请人在这些研究中作用重要性的推荐信，但这些陈述未得到方案中信息的支持。除协助 [已隐去] 博士外，申请人在牵头或开发研究或推进研究方面的作用未得到充分解释。此外，许多陈述提及申请人工作潜在的未来益处，但未说明他在这些研究项目中的任一项目中的角色如何构成工业卫生领域的成功记录。例如，[已隐去] 博士，[已隐去] 的咨询科学家，写道申请人开发了一个矩阵，他用来计算参与研究的工业 [已隐去] 工人的年平均和累积暴露，并且他在工业 [已隐去] 工人硅肺病研究和 [已隐去] 尘肺病研究中的工作 “ 可能有助于改善美国工人的职业健康和美国经济，方法是支持新的或更新的OSHA二氧化硅健康标准。 ” 然而，他未讨论该工作是否已经产生此类结果，也未表明申请人的矩阵是否已在其他研究中复制或在领域内引起其他兴趣。5

此外，申请人主张其在上述研究中的工作协助了 [已隐去] 制定保护工人免于接触可吸入结晶二氧化硅的最终规则。虽然他提交了最终规则的副本，但他未记录其在规则制定中的作用，且报告未提及申请人，也未

4 由于申请人的拟议指导活动不符合Dhanasar框架第一项要件中的 “ 全国重要性 ” 要素，我们将把其余分析限于其拟议研究。

5 作为关于上述研究之一的额外证据，申请人在上诉时提供了 [已隐去] 的副本。然而，他未证明该报告如何反映成功记录或对其工作的某种程度的兴趣，从而使其处于有利地位以推进拟议事业。

.
Matter ofC-W-K-

包含证明上述研究被用于其制定的文件。总体而言，申请人参与这些研究并未确立其领域内的成功或进展记录。申请人未提交证据证明其对项目的这一贡献推动了进展或在更广泛的学术界、行业或政府中的相关方中产生了积极兴趣。此外，申请人未确立其在任一研究中的作用的重要性，以致应将其归功于整体项目的成功或它们产生的任何兴趣。

申请人还主张他在评估汽车工人接触有害材料的研究中发挥了重要作用，并提供了一份他合著的演示文稿副本，该文稿审查了汽车车身行业的暴露控制矩阵。申请人指出该海报在 [已隐去] 题为 [已隐去] 的会议上展示，但他未解释其在研究中的具体作用或研究的重要性。[已隐去] 博士，[已隐去] 的工业卫生教授兼申请人的主管，讨论了这种评估汽车车身修理店表面污染的研究方法，指出申请人的工作“ 可能有助于降低汽车车身修理店油漆工的健康风险。 ”他未解释申请人2003年展示的研究是否已经产生此类效果、是否已引起相关方的兴趣，或以其他方式证明领域内的成功记录。[已隐去] 博士关于申请人工作可能的未来影响的预期并非其在提交时符合资格的证据。8 C.P.R. § 103.2(b)(l)。

作为其过去成功的另一例子，申请人提到其在韩国的关于 [已隐去] 处理和 [已隐去] 处理的硕士论文工作。他提到其发表在 [已隐去] 的研究，并声称该研究被用于稳定一座大型市政处理厂；然而，他未提供支持其陈述的证据。

记录中还包括申请人同事的支持信，讨论其在工业卫生领域的工作，并证明他在推进工业卫生和环境安全实践方面发挥了作用。例如，[已隐去]的教授兼副主任表示，申请人的工作“ 对于确定各种职业病的原因很重要，并且他的研究结果表明：‘ 在[已隐去]受影响区域修复期间接触微生物污染物对修复工人的健康产生了不良影响。 ’ ”然而，[已隐去]博士并未提供具体例子说明申请人的研究如何影响了职业病预防、治疗方案或环境或工业流程，或以其他方式构成成功或进展的记录，或如何在该领域引起了关注。同样，[已隐去]的工业卫生学家[已隐去]证明申请人的研究结果“ 有可能影响矽肺问题的未来治疗 ”，但他未解释其意见的依据，也未提供证实其陈述的证据。

。

Matter of C-W-K-

申请人还声称，他通过应用DRIFTS红外光谱技术在其他颗粒污染物存在的情况下测量[已隐去]中的[已隐去]含量，展示了成功记录。几封信件将申请人的工作描述为使用DRIFTS技术测量工人接触潜在有害木尘的团队成员之一。例如，[已隐去]暴露管理分支的研究员[已隐去]博士解释说，2005年，她在[已隐去]的一个团队工作，负责开发一种在其他颗粒污染物存在下测定[已隐去]的方法。她指出，她了解到2005年由申请人合著并发表在[已隐去]上的文章“

”。她表示，几年后她与申请人会面，讨论合作开展联合项目。这促使她的团队在[已隐去]与申请人实验室之间的协调研究工作中测试和验证测定[已隐去]的方法，在此期间申请人负责制备样品。这项研究的结果发表在两家期刊上：2013年的[已隐去]和2015年的[已隐去]。[已隐去]博士未解释申请人在样品制备中作用的重要性，也未提供关于研究结果重要性的进一步细节。6 总体而言，[已隐去]博士未充分解释申请人在这些联合实验室项目中的个人作用如何在其工作中引起了相关方的积极关注，或如何反映其研究领域的成功记录。最后，[已隐去]博士表示，申请人2005年发表的研究正处于“ 被广泛认可的过程中 ”，但她未详细说明其正在获得的认可，记录中也没有足够的文件支持她的断言。

同样，[已隐去]的特许化学家[已隐去]和[已隐去]的副服务研究员[已隐去]都描述了与申请人合作开展DRIFTS项目测量[已隐去]。然而，他们未提供关于申请人在研究中个人作用或其对该工业卫生领域重要性的足够细节，以证明这一经历使申请人处于有利地位推进其拟议事业。

最后，在上诉中，申请人声称他“ 发现了两台光谱仪之间的软件不一致 ”，导致DRIFTS研究中出现不同的转换方程，并向其制造商[已隐去]报告了此事。他未解释这一发现为何重要，或是否影响了后续研究。虽然记录中包括一封来自[已隐去]致申请人主管[已隐去]博士的解释校准问题的信件，但信中未提及申请人。

虽然我们认识到研究必须以某种方式为知识库增添信息才能被接受发表、展示、资助或获得学术认可，但并非每一位进行了原创研究的个人都会被认定处于有利地位推进其

6

记录未反映这些期刊文章被频繁引用，申请人也未提供其他证明研究成功的证据。

拟议研究。相反，我们审查Dhanasar中规定的因素，以确定例如个人在实现拟议研究目标方面的进展、在类似努力中的成功记录或在相关方中引起的关注是否支持这一认定。同上，第890页。上述讨论的证据不足以证明成功或进展的记录，或相关方的一定程度的关注，使申请人处于有利地位推进其拟议事业。因此，申请人未证明其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的利益

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及因此豁免劳工证要求将对美国有利。7 虽然申请人的某些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，但他未如其所称证明，他通过拟议事业为美国带来的利益超过劳工证程序中固有的利益。

在上诉中，申请人主张批准豁免将符合国家利益，因为他的存在将有助于缓解工业卫生专业人员短缺的问题。然而，我们注意到，美国劳工部通过劳工证程序解决工人短缺问题，申请人未证明获得劳工证将不切实际，也未证明其研究具有紧迫的国家利益。此外，申请人未证明他提供的贡献具有如此价值，以至于即使有其他合格的美国工人可用，总体而言仍将惠及国家。总之，申请人未证明总体而言豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证要求将对美国有利。因此，申请人未满足Dhanasar框架的第三项要件。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的三项必要要件，我们认定他未证明符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后不应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of C-W-K-, ID# 330051 (AAO 2017年6月13日)

7
劳工证程序旨在证明外籍工人不会取代或不利影响美国同类就业工人的工资和工作条件。职位要求必须符合美国该职业的惯常要求，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其源于业务必要性。