JUN242021_04B5203 · 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：13117701 日期：2021年6月24日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名公共卫生专家，寻求作为持有高级学位的专业人士类别成员的第二优先移民分类，以及针对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求的国家利益豁免。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否决了该申请，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士类别的资格，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以及一份书面论证意见，主张其有资格获得国家利益豁免。

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邀请要求符合国家利益。

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类别成员或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……属于持有高级学位或同等学历的专业人士类别成员的合格移民，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、专业或商业方面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。

虽然法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出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）可作为裁量事项2，在申请人证明以下内容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，豁免工作邀请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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

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；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，豁免工作邀请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本质上属于裁量性质）。

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，豁免工作邀请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级学位的专业人士类别成员的资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟从事的事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其在 Dhanasar 第一项要件下的资格主张，申请人最初声称他打算“ 向联邦、州和领地合作伙伴提供我的专业知识，以保护美国同胞免于因疫苗可预防疾病而患病；支持各州、领地和其他合作伙伴开展项目，以改善疫苗接种的可及性和接种率。 ”他进一步表示：“ 我非常有信心能够支持美利坚合众国政府实现疾病减少目标，并能够有效管理疫苗可预防其症状、风险、可能并发症和疾病的严重人类传染性和感染性疾病。 ”此外，申请人表示：“ 我非常希望与美国公共卫生机构合作，实现疫苗接种覆盖率目标和疫苗可预防疾病减少目标。我对预防传染性和感染性疾病有着浓厚的兴趣并致力于此工作。 ”此外，申请人指出他“ 愿意与公共卫生机构合作 ”开展“ 侧重于预防疾病的活动 ”。

审理主任发出了补件通知（RFE），要求申请人澄清其在美国拟从事的事业。他被通知应提交“ 拟从事事业的详细描述及其为何具有国家重要性 ”。

在回应审理主任的补件通知时，申请人表示他“ 已开始作为非公民申请美国一些组织的职位 ”，并且他计划“ 继续寻找招聘公告/职位发布 ”，以便“ 在我移民美国后立即 ”获得“ 合适的职位 ”。4 申请人解释其职业计划包括为“ 疾病控制与预防中心 ”（CDC）、“ 在美国境内及从美国运营的非政府组织（NGO）和基金会 ”、“ 美国国际开发署（USAID） ”、总部设在美国的联合国（UN）组织及其附属机构以及“ 美国大学 ”工作。

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 由于申请人正在申请豁免工作邀请要求，他无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关其预期职位的信息，以说明他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。

记录中包含关于美国移民、中国作为全球科学研究领导者的地位、亚洲的技术进步对美国科技领导地位的挑战、教育与技能发展之间的联系、未来的公共卫生监测队伍，以及未接种疫苗成年人给美国经济造成的成本的信息。此外，申请人提供了讨论公共卫生与美国经济、美国总统艾滋病紧急救援计划：全球背景下的公共卫生、疫苗安全沟通、美国移民制度现代化、CDC的儿童疫苗计划、工人疾病和伤害成本、西非埃博拉疫情，以及老挝人民民主共和国疫苗衍生脊髓灰质炎病毒疫情的文章。他还提交了关于世界卫生组织（WHO）、美国参与全球卫生工作、免疫安全监测、USAID及其在柬埔寨的卫生倡议、美国与柬埔寨的关系、公共卫生队伍短缺、CDC免疫工作、WHO麻疹疫苗接种运动，以及免疫与传染病的资料。5

申请人还提供了一封2020年2月的信函，来自[已隐去]大学政治学教授[已隐去]，该信函主张申请人满足Dhanasar第一项要件，“ 因为[已隐去]其拟从事的就业领域——公共卫生，特别侧重于预防和控制传染病；免疫接种；以及妇幼健康——具有重大内在价值且具有全国范围。 ”6“ 重大内在价值 ”（着重号为原文所加）和“ 全国范围 ”是已撤销的NYSDOT框架第一项要件中使用的术语，而非Dhanasar先例决定第一项要件中的术语。无论如何，此处的问题不是公共卫生领域或其子领域（如疾病预防、免疫接种或妇幼健康）的重大价值和全国重要性，而是申请人拟从事的具体事业的重大价值和全国重要性。

在驳回申请的决定中，审理主任认可申请人有意在美国公共卫生领域工作，但认定他“ 未提供其拟从事事业或项目的详细描述 ”，且“ 其拟从事事业的确切性质并不明显 ”。7审理主任进一步指出，申请人未充分证明其拟从事事业在该领域具有更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力、具有重大积极经济影响，或对社会福利具有更广泛影响。

在上诉中，申请人提交了在线招聘门户信息，表明他已申请联合国基金会（政策顾问）、联合国儿童基金会（卫生顾问）、洛厄尔社区卫生中心（免疫协调员）、John Snow Inc.（评估与数据专家）以及比尔及梅琳达·盖茨基金会的职位。然而，申请人未充分明确其在这些组织拟从事的工作，也未证明他计划开展的具体公共卫生项目支持全国重要性的认定。

在确定全国重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、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 ”

5 尽管这些文件有助于表明公共卫生领域不同类型工作的重大价值，但申请人未明确其计划在美国开展的具体公共卫生项目。
6 [已隐去]，一位政治学学者，并未声称自己是美国公共卫生事务专家。
7 在Dhanasar中，我们认定申请人必须明确“ 该外国人拟从事的具体事业。 ”Id. at 889。

该外国人拟从事的具体事业。”见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，“我们寻找更广泛的影响”，并且“[一项事业]可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域具有全国甚至全球影响。”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影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有全国重要性。”Id. at 890。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张他“是一名传染病专家，在世界卫生组织工作了20多年”，并且他在其领域具备必要的“教育、技能、知识和既往成功记录”。申请人的技能、知识和专业成就涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟从事事业转移到该外国人身上。”Id. at 890。此处的问题是，他拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有全国重要性。

此外，申请人指出“冠状病毒大流行现在正肆虐美国所造成的医疗和经济后果——情况如此严峻，我们正处于经济崩溃的边缘，超过100,000名美国人死亡，数万名病毒幸存者将因该病毒导致的附带疾病而生活。”他进一步指出：“情况如此严峻，以至于2020年5月4日参议院提出了一项两党法案，寻求重新收回40,000个医生和护士签证。2020年5月8日众议院提出了一项类似法案。”上诉提交材料包括一篇2020年5月的文章，题为“法案将重新收回40,000个医生和护士绿卡”。该文章指出，“过去十年医生和护士日益严重的短缺因COVID-19危机而加剧。”8然而，申请人未说明他将以何种公共卫生身份工作以应对美国冠状病毒大流行，也未证明他计划开展的具体项目的全国重要性。

为评估申请人拟从事事业是否满足全国重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。尽管申请人的陈述反映其有意为其未来美国雇主提供公共卫生服务，但他未提供充分信息和证据以证明其拟从事事业的预期影响达到全国重要性水平。在Dhanasar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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。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超出其预期雇主及其活动范围，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响公共卫生领域。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供重大积极经济

8 美国劳工部通过劳工证程序解决合格工人短缺问题。此外，在《1999年弱势地区护理救济法》第5条，Pub. L. 106-95（1999年11月12日）中，国会特别修订了《移民与国籍法》，增加第203(b)(2)(B)(ii)条，为服务不足地区的某些医生设立特别豁免条款。该例外仅限于符合8 C.F.R. § 204.12法规中规定的特定要求的医生。

影响。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人公共卫生项目对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”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确立其拟从事事业在Dhanasar先例决定第一项要件下所要求的全国重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar所述第二项和第三项要件对其资格作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，我们认定他未证明其符合国家利益豁免资格，或经自由裁量后以其他方式应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。