MAR102020_01B5203 · 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：7650950 日期：2020年3月10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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名消毒主管，寻求第二优先移民分类，即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)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了申请并驳回了后续动议，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、进而豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人主张其符合国家利益豁免资格。1

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) 持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

1 我们拒绝申请人进行口头辩论的请求。8 C.F.R. § 103.3(b)。

(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的外国人。

(B) 工作邀请豁免——

(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。

虽然法律和相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的分析框架。2 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3，若申请人证明以下各项，则授予国家利益豁免：(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，豁免工作邀请要求进而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。在确定拟议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议事业转向外国国民本人。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，豁免工作邀请要求进而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：鉴于外国国民资格的性质或拟议事业，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

2 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)。
3 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，豁免工作邀请要求进而豁免劳工证将有利于美国。4

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。5 尚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进而豁免劳工证将符合国家利益。

提交申请时，申请人在[已隐去]大学牙医学院担任文员。提交申请后，他提交了一封日期为2018年3月22日的来自[已隐去]大学的信函，表明他“ 将于2018年3月26日起被晋升为牙医学院消毒助理主管职位。 ”记录还包括一封日期为2018年11月5日的来自[已隐去]的信函，称申请人自2018年6月19日起在其外科中心工作，但该信函未说明其职位或工作职责。6

关于申请人依据 Dhanasar 第一项要件提出的资格主张，他表示其拟议事业涉及“ 作为感染控制经理和材料科学家 ”工作。他解释说，其拟议工作包括“ 微生物学领域的微生物学研究和研究活动 ”、“ 患者术前和术后管理 ”以及“ 实施手术室管理规程 ”。此外，申请人主张其事业旨在“ 手术设备采购和供应链 ”、“ 消毒和感染控制的高层管理 ”、“ 暴露和质量控制程序 ”以及“ 感染控制的教育和培训 ”。他还进一步表示，他寻求攻读“ 微生物科学和感染预防博士学位 ”。

记录包括一份报告，表明医院获得性感染的增加以及消毒和灭菌技术的进步正在推动全球感染控制市场的增长。申请人还提供了一篇文章，讨论不当消毒的手术器械如何伤害美国患者。因此，记录支持审理主任的认定，即申请人涉及感染控制管理的拟议事业具有实质性价值。

在否决申请时，审理主任认定申请人未证明其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未表明其作为感染控制经理的拟议活动“ 具有国家影响或以其他方式可能

4 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
5 申请人提交了其[已隐去]大学牙科外科医学学士学位（2010年）的官方学术记录，以及一份学历评估，表明上述学位相当于美国牙科外科博士（Doctor of Dental Surgery）学位。
6 由于申请人申请豁免工作邀请要求，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，以说明其打算工作的身份，从而确定其拟议事业是否符合 Dhanasar 分析框架的要求。

更广泛地影响[其雇主]之外的领域。”此外，审理主任认定，申请人未能证明其拟攻读的博士研究“在其决定就读的机构或大学之外具有潜在的前景性利益”。基于下文所述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能根据Dhanasar分析框架第一项要件充分确立其拟从事事业的国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外籍人士拟从事的具体事业”。参见Dhanasar，26 I&N Dec.第889页。在Dhanasar案中，我们进一步指出，我们寻求拟从事事业的“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，“一项具有雇用美国工人显著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国家重要性。”同上，第890页。

为评估申请人的拟从事事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在前景性影响”的证据。尽管申请人的陈述反映其意图为其雇主提供有价值的感染控制和消毒服务，但他未提供充分的信息和证据以证明其拟从事事业的前景性影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。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患者之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或美国医疗行业。

此外，关于申请人拟从事的患者术前和术后管理，尽管该事业具有实质价值，但记录未确立其临床工作将影响外科领域或更广泛的医疗领域，而非仅限于其服务的医疗中心的患者。因此，在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人的临床工作不符合Dhanasar框架第一项要件的“国家重要性”要素。

此外，关于申请人拟作为材料科学家、微生物学领域研究员或微生物科学与感染预防相关学术项目的博士生的工作，他未讨论其将在这些领域以何种身份工作或其未来美国研究事业的具体性质。他也未指明其拟从事的材料科学或微生物学研究项目或其打算在美国以何种身份从事这些项目。在没有额外信息和证据的情况下，申请人未能证明其作为材料科学家、微生物学研究员或博士生的预期工作将具有上升至国家重要性水平的更广泛影响。因此，他未能表明该工作满足Dhanasar第一项要件的“国家重要性”要求。

最后，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显著潜力或 otherwise 为我国带来重大积极经济影响。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创造就业的充分文件的情况下，记录未显示申请人活动对美国区域或国家经济产生的利益将达到“ 重大积极经济影响 ”的水平，从而无法根据Dhanasar第一项要件证明其国家重要性。同上，第890页。

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，对其根据Dhanasar所述第二项和第三项要件的资格进行进一步分析将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能确立其符合国家利益豁免的资格或 otherwise 在自由裁量权范围内应获国家利益豁免。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。