MAY232019_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

案由：S-A- 日期：2019年5月23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

申请人是一名电气工程师，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，并寻求对附加于该EB-2分类的工作邀请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）可依裁量权批准国家利益豁免，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，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。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需的工作邀请并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人主张审理主任在其分析中考虑美国国务院拒绝其非移民签证一事，错误适用了Dhanasar框架。

经重新审查（de novo review），我们将撤销审理主任的决定，并将该申请发回重审，以按照上述意见进行进一步程序并作出新的决定。

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，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。由于该分类要求该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：

Matter of S-A-

(2) 属于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，即属于持有高级学位或其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，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求者。

(B) 工作邀请豁免——

(i) 国家利益豁免……司法部长在其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、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

尽管该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词，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可依裁量权在满足以下各项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，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。

第二项条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：该个人的教育、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，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格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；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否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

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)（NYSDO'T）。

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，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。2

二、分析

如审理主任决定所示，记录证明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邀请要求并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。

提交申请时，申请人是加拿大 大学的博士后研究员。其研究聚焦于电子电路和半导体传感器的设计与制造，包括拟用于检测早期癌症的生物传感器，以及微电子机械系统（MEMS）的制造。申请人已表明其打算在美国继续这项工作。

在向申请人发出的拒绝意向通知（NOID）中，审理主任依据8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i)提供了不利信息通知。具体而言，审理主任指出，国土安全部记录显示，美国国务院此前曾两次依据《2002年加强边境安全与签证改革法》第306条（Pub. L. No. 107-173, 116 Stat. 543, 555）拒绝申请人的非移民签证，该条涉及来自国际恐怖主义国家赞助国的外国人。

基于此信息，审理主任在否决决定中认定，鉴于申请人所请求豁免的裁量性质，批准申请人的工作邀请要求国家利益豁免并因此豁免劳工证要求不符合美国国家利益。经审查，我们将此决定发回重审，由审理主任根据Dhanasar框架第二项和第三项条件进一步审议实质问题。

A. 拟从事事业的实质价值和国家重要性

审理主任认定，申请人在上述领域拟从事的事业具有实质价值，特别是关于通过开发生物传感器早期检测癌症的潜在健康益处，以及改进半导体制造方法可能带来的经济影响。若干推荐信也支持了这些事业的国家重要性。我们同意审理主任的意见，并认定申请人满足Dhanasar框架第一项条件的要求。

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 大学文凭和官方学业成绩单的副本及经认证的翻译件，显示其于2012年获得纳米电子学博士学位。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。

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。在初步进行分析时，审理主任适当考虑了申请人的学位、学术文章的作者身份、其领域内已确立的成功记录，以及支持其在美国拟议事业的多个就业前景。然而，在审查该证据后，审理主任表示“ 看来该外籍申请人处于有利地位，能够推进拟议事业 ”。该表述并不表示已作出结论性认定。

此外，在未作出认定的情况下完成其第二项要件分析后，审理主任随后表示，由于国务院此前根据2002年《加强边境安全与签证改革法》第306条驳回了其非移民签证申请，申请人可能无法在美国推进其研究，因此将不符合第二项要件。在此过程中，他在第二项要件分析中引入了一个因素——可入境性，该因素不仅超出Dhanasar框架的范围，而且在移民签证申请的审理中也不应被适当考虑。参见Matter of 0, 8 I&N Dec. 295 (BIA 1959)（裁定签证申请程序并非认定外籍人士不可入境的适当场所）。因此，在发回重审时，审理主任应分析为支持申请人处于有利地位以推进拟议事业而提交的证据，并在不考虑其此前及未来可能的不可入境性的情况下作出结论性认定。

C. 权衡各项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，总体权衡之下，豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证要求将对美国有益。Dhanasar裁决解释称，该检验标准的目的是在通过劳工证程序保护国内劳动力供应的国家利益与国会承认“ 其他因素 ”亦符合国家利益且可能更为重要之间进行权衡。

在上诉中，申请人主张这些其他因素仅限于与劳动力市场保护相关的因素，或衡量通过绕过劳工证程序促进该外国国民在美国就业之益处的因素。虽然Dhanasar裁决列出了若干可考虑的可能因素，其中包括旨在为那些其服务被认为足以服务于国家利益者消除监管障碍和延迟的因素，但我们注意到，所提及的因素并非穷尽性的，也并非意在限制可能对授予豁免的国家利益产生正面或负面影响的因素类型。4

然而，审理主任在其决定中并未执行第三项要件所要求的权衡检验。尽管他提及申请人主张其技能和“ 基本素质 ”无法体现在劳工证上所阐明的该职位最低要求中，但审理主任仅指出该论点与Dhanasar裁决脚注中所提供的一个示例相似，

4 该裁决指出，USCIS“ 可评估诸如 ”所列因素（强调为原文所加）。Id. at 890-91。该裁决进一步强调，“ 在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来表明，总体权衡之下，豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证要求将对美国有益。 ”

而未对所涉因素进行分析。因此，在发回重审时，审理主任应根据第三项要件对申请人的论点进行全面分析。[5]

D. 自由裁量权的行使

除根据Dhanasar框架三项要件所作的分析外，审理主任还认定本案不支持有利地行使自由裁量权。我们在Dhanasar中指出，即使该框架的三项要件均已满足，USCIS“仍可作为自由裁量事项批准国家利益豁免”。Dhanasar at 889。脚注9补充指出，鉴于国家利益豁免的“纯自由裁量”性质，必须表明“该外国国民在其他方面值得有利地行使自由裁量权”。Id. 6 因此，如果审理主任认定申请人满足Dhanasar框架的全部三项要件，则其随后应考虑申请人是否在其他方面值得有利地行使自由裁量权并应获准国家利益豁免。

III. 结论

申请人已确立其在EB-2分类下的资格，且其拟议事业根据Dhanasar框架第一项要件具有实质价值和国家重要性。然而，我们将申请发回重审，由审理主任在不考虑其可入境性的情况下考虑申请人是否满足第二项要件，并根据第三项要件进行全面分析。如果审理主任认定申请人已满足全部三项要件，则其随后应考虑申请人是否值得有利地行使自由裁量权以授予国家利益豁免。

命令：审理主任的决定予以撤回。本案发回重审，以按照上述意见进行进一步程序并作出新的决定。

引用为Matter of S-A-, ID# 2227161 (AAO May 23, 2019)

5 正如我们在第二项要件讨论中所指出的，可入境性并非Dhanasar框架分析或移民签证申请审理中的适当考虑因素。

6 这一宽泛的自由裁量权得到第203(b)(2)(B)(i)条措辞的支持（“司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项的要求”）。