NOV272020_04B5203 · 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：10041239 日期：2020年11月27日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名食品科学家，寻求第二优先移民分类，即作为持有高等学位的专业人士或作为具有特殊能力的个人，并寻求豁免此 EB-2 分类所附带的职位邀请要求。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，认定申请人不符合作为具有特殊能力的个人的分类资格，且其未证明豁免所要求的职位邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了补充文件及一份书面论证意见，主张其符合 EB-2 分类及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基础 EB-2 签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或作为在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。由于该分类要求该个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免职位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……合格移民，即属于持有高等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，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益，或美国福利，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) 豁免职位邀请——

(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、专业或商业方面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分析框架。1 Dhanasar 指出，在申请人已确立 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批准国家利益豁免：(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，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，即实质性价值和国家重要性，侧重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。

第二项要件将重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。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免职位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，该外国国民获得职位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 (Aug. 28, 2019)（认定 USCIS 批准或否决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，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

申请人提交了其从尼日利亚 I 技术大学获得的工业化学技术学士学位（2000年）以及一份学历证书评估，表明上述文凭相当于美国经认证的学院或大学颁发的工业化学理学学士学位。此外，申请人提交了雇主信函及其他佐证证据，证明其在食品安全和质量保证管理方面拥有至少五年循序渐进的学士后经验，从而构成其专业领域高等学位的同等学历。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 和 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。因此，其已证明符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格。4

有待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免职位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，申请人表示其打算继续其“ 作为食品科学家在食品生产、食品安全、教育和培训领域的 ”职业生涯。记录包括一家招聘和人员配置公司于2019年9月出具的信函，称申请人“ 受雇为质量控制助理 ”。5 此外，申请人主张其计划“ 作为政府实体之一或面食生产商的一名员工工作 ”。6 申请人进一步解释：

我希望作为食品安全专业人员与政府机构或私营机构合作，帮助促进对食品安全法规的全面遵守。如获机会，我的目标是防止食品生产链中的污染，并帮助确保维持食品质量和卫生，以促进人们的良好健康。

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

4 由于申请人符合作为持有高等学位的专业人士的基础签证分类资格，讨论其作为具有特殊能力的个人的资格将无实际意义。

5 由于申请人申请豁免职位邀请要求，其无需拥有来自特定雇主的职位邀请。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。

6 申请人将美国农业部食品安全检验局和美国食品药品管理局（FDA）列为潜在雇主，但未提供这些机构关于未来工作机会或其将代表这些机构从事的项目的任何通信。

此外，申请人表示其未来计划包括“在一所顶尖大学攻读食品科学与技术博士学位期间担任研究生助理”。其进一步解释称，“作为研究生助理，我将有机会激励和鼓舞年轻及未来的科学家，并激发他们对科学技术的兴趣，特别是在食品科学领域，这是我的核心专业领域。”7

记录中包含关于2015年在某大学举办的某培训项目、2011年某国际研讨会、食品安全认证培训，以及在德国某技术中心举办的教育项目的信息。此外，申请人提供了讨论美国《食品安全现代化法案》、FDA“更智能食品安全新时代蓝图”以及FDA“零售食品安全倡议行动计划”的文章。他还提供了关于食源性疾病、美国食品安全体系、联邦监管举措以及“危害分析与关键控制点”项目的信息。因此，记录显示申请人拟从事的食品安全专业人员工作具有实质性价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是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. 第889页。在 Dhanasar 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“一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域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国家重要性。”同上，第890页。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张“食品安全制度的实施和改进对于保障所有美国人的食品供应至关重要。”他争辩称，其拟从事的事业为美国政府、企业和广大美国人提供了“广泛的、国家层面的利益”。申请人进一步主张，审理主任关于他未证明其拟从事的事业具有国家重要性的结论“没有得到记录中证据的支持”。

为评估申请人拟从事的事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。尽管申请人的陈述反映了他打算为其未来雇主提供有价值的食品安全和培训服务的意图，但他未提供足够的信息和证据来证明其拟从事事业的预期影响达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 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拟从事的事业将充分超出其潜在雇主范围，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或美国食品生产体系。

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，或以其他方式提供重大积极经济

7 关于申请人拟在美国大学进行的研究生学习和工作，记录中不包含任何此类机构的文件，指明他打算代表该大学从事的具体项目。

影响。由于缺乏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，记录未显示申请人食品安全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。同上，第890页。因此，申请人拟从事的工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于记录中的文件未证明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，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据 Dhanasar 中概述的第二和第三项要件对其资格进行进一步分析将没有实际意义。

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的资格，或以其他方式在自由裁量权上应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为独立的替代裁判依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。