NOV272020_05B5203 · 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：9967901 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）

申请人是一名口腔颌面外科医生，寻求作为持有高等学位的专业人士的第二优先移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）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，认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格，但未能证明对所需工作要求的豁免、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其符合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。本法第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，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对工作要求的豁免符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一递进框架：

(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……符合条件的移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或

因其在科学、艺术或商业方面具有特殊能力，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的外国人。

(B) 工作要求的豁免——

(i) 国家利益豁免……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项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。

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) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。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授予国家利益豁免，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) 综合权衡，豁免工作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，综合权衡，豁免工作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机会或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设存在其他合格美国工人，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及对该外国国民贡献的国家利益是否

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) (NYSDOT)。
2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (Aug. 28, 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

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，综合权衡，豁免工作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等学位的专业人士的分类资格。尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作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具有国家重要性。

关于其在 Dhanasar 第一项要件下的资格主张，申请人表示她打算担任“学术外科医生”，并“在 University[已隐去] 担任口腔颌面外科住院医师的教师/培训者、导师角色”。她进一步表示：

[申请人已获得 University of [已隐去] 外科系的聘用，该系作为 University of [已隐去] 医学院（COM）的教师执业计划（FPP）。她被任命为三年任期，预计将把时间投入于：

临床及临床教学：92.5%
研究：0%
教育：7.5%
行政：0%
合计：100%

申请人提供了[D已隐去]于2019年1月出具的一封信函，向其提供外科系的一个职位，并说明她“还将被推荐获得COM教职任命，担任临床[已隐去]讲师……”4 记录中还包括一份[已隐去]“雇佣协议”，表明申请人“接受雇佣，按[已隐去]的指示并在其安排下为个体患者提供医疗服务，以及在 University[已隐去] Hospital 和/或[已隐去]地区其他医院或地点，按[已隐去]的指示……”我们同意审理主任的意见，即申请人作为学术外科医生的拟从事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专业的重要性；相反，我们聚焦于“该外国国民拟从事的具体事业”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 由于申请人申请的是工作要求的豁免，她无需拥有来自特定雇主的工作机会。但是，我们将考虑有关该职位的信息，以说明她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。

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，“一项事业若具有显著潜力雇用美国工人，或具有其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

记录中包含支持信函，讨论该地区及全美国牙医短缺的问题，以及女性在口腔颌面外科专业中代表性不足的问题。5 例如，D 的助理教授 I 指出，D 位于“一个牙科健康短缺地区”，并且“D 的口腔颌面外科是整个三州地区超过 200 万服务不足人群中唯一可寻求三级牙科护理的机构。”他进一步指出，O 选择申请人“是为了继续使我们的教职队伍多元化。在男性主导的口腔颌面外科专业中，拥有一名女性教师是我们以身作则的方式——树立领导榜样，鼓励更多女性从事口腔颌面外科。”同样，University I 的临床助理教授 I 断言，口腔颌面外科专业“女性住院医师以及进而教育者都很少。”I 进一步表示：“这在全国层面已被认为某种程度上是一场危机—— namely 因为我们是一个牙科专业。当我们查看牙科学校的统计数据时，几乎所有牙科学生中有一半是女性，然而我们却无法招募她们……女性教职学术导师对我们的未来至关重要。”同样，University of I 的助理教授 ~-----~ 指出，她的专业在“吸引女性候选人”方面一直无效。“女性约占所有住院医师以及教职的 12-15%。这与牙科学生 49-51% 的男女比例形成鲜明对比。”此外，University I 的教授 ! 指出，“学术口腔颌面医学中的女性相对较少。”

记录还包含来自卫生资源与服务管理局的信息，表明 U、I 以及..,__~--~~~------,,. 的其他地区在牙科护理方面被指定为卫生专业人员短缺地区。此外，申请人提交了关于□免费牙科护理诊所的信息以及一篇文章，题为

这篇文章表明，女性住院医师报告“与男性住院医师相比，职业和工作满意度显著较差。”

在其上诉书面论证意见中，申请人讨论了其学术资历、专业培训、外科实习和专业经验。申请人关于其教育、医疗技能和口腔颌面外科经验的主张涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上。”Id. at 890。此处的问题是，她拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

此外，申请人主张，由于该地区以及全国范围内的牙医短缺，其拟议事业具有国家重要性。I 和美国牙医短缺不足以证明申请人提出的任何特定临床

5 虽然我们讨论了这些信函的抽样，但我们已审查并考虑了每一封信函。

或教学工作具有国家重要性。6 仅凭合格专业人员短缺本身，并不能使个别学术外科医生的工作在 Dhanasar 先例决定下具有国家重要性。

此外，申请人主张，“ 只有通过吸引更多人进入该专业——例如在口腔颌面外科中严重代表性不足的女性——才能解决这一短缺。 ”她主张，“ 要增加口腔颌面外科医生的数量，该专业必须能够在学术界提供女性榜样，她们同时也可以担任导师。 ”申请人进一步表示：“ 这是一个全国性问题，可以通过更多女性口腔颌面外科医生进入学术界来解决。[申请人]仅凭作为学术界少数女性口腔颌面外科医生之一，就将对整个领域产生影响。 ”然而，记录中不包含证据来佐证申请人关于其事业将 “ 对整个领域产生影响 ”的主张。

为评估申请人的拟议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。虽然申请人在 拟议的外科和教学职责具有实质价值，但她未提供足够的信息和证据来证明其拟议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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们得出结论，记录未显示申请人的临床和教育工作将足以超越其牙科患者和医学受训者，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响学术界或口腔颌面外科领域。因此，申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于记录中的文件未确立其拟议事业的国家重要性，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，根据 Dhanasar 中概述的第二项和第三项要件对其资格进行进一步分析将没有实际意义。

111. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们得出结论，她未能证明其符合国家利益豁免的资格，或另行在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。

6 美国劳工部通过劳工证程序解决合格工人短缺问题。关于劳工证程序中固有的利益是否被有利于申请人的其他因素所抵消的裁定，涉及 Dhanasar 框架第三项要件下规定的权衡分析。