APR292020_02B5203 · 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：7235898 日期：2020年4月29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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名医疗保健数据分析师，寻求作为持有高等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)。

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类别成员的资格，但她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，主张她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。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，即作为高等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) 属于持有高等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……符合条件的移民，即属于持有高等学位或同等学历的专业人士类别成员，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将潜在地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利，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) 项下关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法或相关法规均未定义“ 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，我们考虑其潜在的未来影响。

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：个人的教育背景、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起来表明，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等学位的专业人士类别成员的资格。4 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。

在提交申请时，申请人在[已隐去]担任医疗保健数据分析师。记录中包含一封来自[已隐去]业务与临床分析总监的信函，表明申请人的职责包括“ 开发和维护[已隐去]数据仓库、设计并监控关键绩效指标仪表板，以及使用分析来提供战略方向、获得洞察并识别机会。 ”5

A. 拟从事事业的实质性价值和国家重要性

申请人表示，其拟从事的工作“ 聚焦于医疗保健研究，特别集中于[已隐去]和普通内科。我的最终目标是利用先进的统计方法解读各种健康相关问题的风险/收益因素。 ”此外，她主张其拟从事研究的另一个重点旨在“ 医疗保健利用和成本的预测因素 ”。申请人解释称，她打算利用其“ 在统计预测和医疗保健业务分析方面的专业知识，帮助美国医院以更低成本提供更高质量的护理。 ”她进一步表示，其研究事业涉及识别“ 更好的患者结果和更高患者安全性的预测因素 ”；制定“ 减少住院时间、急诊就诊和再入院率的运营建议 ”；以及提出“ 通过识别患者体验的预测因素来改善患者结果和满意度的战略建议 ”。

记录中包含关于医疗行业对数据科学家需求不断增长以及医疗分析市场不断扩大的信息。例如，Medgadget 2018年6月的一份报告指出，由于医疗信息技术行业需求上升，“ 全球医疗分析市场预计到2022年将达到14.9 billion美元 ”。因此，记录支持审理主任关于申请人拟议事业具有实质价值的认定。

为满足国家重要性要求，申请人必须证明其工作的“ 潜在未来影响 ”。除上述关于不断增长的信息外

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人于2012年从[已隐去]大学获得公共卫生硕士学位。
5 由于申请人正在申请豁免工作邀请要求，她无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑关于她当前职位的信息，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。

数据科学家需求和不断扩大的医疗分析市场，申请人提供了一封来自I大学公共卫生服务专业l教授的支持信，讨论了她拟议研究的潜在益处以及该研究如何推动其领域发展。I表示，申请人的拟议“ 研究工作将肯定促进健康结果的改善，同时降低与慢性肾病和脑血管疾病等严重慢性病相关的巨额医疗成本。 ”此外，D的患者服务运营高级总监c=]表示，申请人的拟议研究“ 将阐明替代性、创新性和成本效益高的解决方案，以改善……患者安全和临床结果。 ”记录还包括文件表明，申请人研究项目的益处具有更广泛的影响，因为结果通过医学期刊和会议传播给该领域的其他人。6由于申请人已证明其拟议研究的重大价值和全国重要性，她符合Dhanasar框架的第一项要求。

B. 处于有利地位推进拟议事业

第二项要求将焦点从拟议事业转移到申请人。记录包括她的简历、学术资历、医学认证、专业会员资格、发表文章和会议报告的文件。她还提供了引用其已发表作品的证据，以及讨论她过去研究项目的支持信。

申请人在上诉中主张，她的“ 教育、技能、知识以及在相关领域的过往成功记录，以及她未来研究的计划和为实现目标所记录的进展，表明她处于有利地位执行和推进拟议事业。 ”基于下述理由，证据不足以证明她根据Dhanasar第二项要求处于有利地位推进其拟议研究。

在请愿中，几位推荐人讨论了申请人在~------..---------.--~ · 的医学研究项目。7例如，关于申请人涉及._____ _.进展风险因素的研究，D的医学副教授I表示，申请人“ 对非法药物使用与慢性I功能下降之间的关系进行了分析 ”，并揭示了“ 终生使用阿片类药物和可卡因与I功能降低和/o~ Idamage的更高几率之间的关联。 ”~ I表示，申请人的“ 分析证明了利用资源解决这一潜在可改变风险因素的必要性fo~记录包括2019年7月的Google Scholar引用报告，表明上述发表于American Journal of Nephrology的研究自2016年发表以来已获得八次引用。8然而，申请人未证明这一引用数量构成成功记录或相关方对其工作的兴趣水平足以满足Dhanasar第二项要求。

还指出申请人已为美国国立卫生研究院资助的“ 几个成功的研究资助~---~I提案 ”做出贡献。申请人主张这一资助表明

6 例如，I表示“ [o]ur团队和[申请人]旨在发表这些结果并与医疗行业的其他同行分享我们的发现。 ”

7 虽然我们讨论了这些信件的样本，但我们已审查并考虑了每一封。

8 本研究由~ I合著

“ 美国政府对其研究的兴趣和投资。 ”在Dhanasar中，记录确立请愿人“ 发起 ”或是“ 几个资助研究提案的主要奖励联系人 ”，并且他是“ 许多资助中唯一列出的研究人员。 ”Id. at 893, n.11。在此，记录未显示申请人（而非她在~的教授）主要负责为其研究项目获得政府资助。

,....=c~~~~------.---~ 大学医学中心的肾病学家和流行病学家9表示，申请人与她合作担任首席生物统计学家在. ”I表示，申请人“ 在我们团队关于I给药模式与血液透析患者贫血管理之间关系的研究中发挥了核心作用。 ”她进一步指出，申请人的分析“ 表明维持策略与减少使用促红细胞生成素刺激剂（ESA）和降低总体死亡率相关， ”但申请人未表明这些发现已被该领域的其他人实施、利用或赞赏。10

关于申请人涉及终止高血压膳食疗法（DASH）及其对1功能益处的研究，大学公共卫生副教授11表示，申请人“ 发现更好地遵循DASH饮食与高血压个体中快速I功能下降风险降低40%相关，但在非高血压个体中则不然。 ”I进一步指出，申请人的工作“ 揭示仅在高血压患者中存在的关联可能由DASH饮食对血管损伤和内皮功能障碍的特定有益效果解释。 ”12关于申请人的工作I研究，L表示，申请人识别了“ a . _____,...._...., ...鉴于她的结果，临床指南机构可以考虑评估关于___.,._保护性饮食以保持~ • l功能的整体证据。 ”13然而，I未提供具体例子说明申请人这些研究的发现如何影响临床指南或以其他方式构成其领域的成功记录。

关于申请人其他工作的引用，来自Google Scholar的信息表明，她在Current Opinion in Nephrology and Hypertension（2014）、Blood Purification（2016）、BMC Nephrology（2014）和Journal of Diabetes and its Complications（2017）中引用最高的四篇文章分别获得26、25、24和21次引用。申请人还提供了Clarivate Analytics的2017年和2018年数据，关于各种研究领域（包括“ 临床医学 ”）按出版年份的基线引用率和百分位数。这份来自Clarivate

'f ~此前在~内科博士后研究期间与申请人合作

Hl 上述Google Scholar引用报告反映，Nephrology Dialysis Transplantation中报告其发现的文章自2016年发表以来已被引用八次。

11 I的简历表明她拥有D的生物统计学健康科学硕士学位和营养流行病学博士学位。

12 申请人的Google Scholar引用报告表明，她在Journal of Renal Nutrition中报告这些发现的文章自2017年发表以来已获得六次引用。

13 来自Google Scholar的引用信息反映，申请人在American Journal of Nephrology中报告这些发现的文章自2016年发表以来已获得16次引用。

Analytics的数据指出，“ [c]引用频率高度偏斜，许多论文引用频率低，相对少数论文引用频率高。因此，引用率不应被解释为代表分布的中心趋势。 ”无论如何，申请人未证明其文章获得的引用数量反映相关方对其工作的兴趣水平足以满足这一要求。

此外，虽然申请人的公共卫生硕士学位使她符合基础EB-2签证分类的资格，但申请人未表明她的学术成就本身足以证明她处于有利地位推进其拟议事业。

证据表明，申请人在I l工作期间进行了研究、发表了研究成果并作了研究展示，但她并未证明这项工作使她处于有利地位，能够推进其拟议的医疗保健研究。我们承认，研究必须以某种方式为知识库增添信息，才能被接受发表、展示、获得资助或学术认可，但并非每一位从事过原创研究的人都可被认定为处于有利地位，能够推进其拟议的事业。相反，我们审查Dhanasar案中列出的各项因素，以确定例如该个人在实现拟议研究目标方面的进展、在类似努力中的成功记录，或在相关方中引起的兴趣是否支持这一认定。Id. at 890。然而，申请人并未证明其已发表和展示的工作推动了医学领域的进展，影响了疾病的诊断或治疗方案，或在医学界引发了大量积极的讨论。证据也未以其他方式表明她的工作构成医疗保健或生物医学研究领域的成功或进展记录。由于记录不足以表明申请人处于有利地位，能够推进其拟议的研究事业，她未能证明其满足Dhanasar框架的第二项要件。

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，权衡之下，豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证要求对美国有益。在此，申请人声称，由于其医疗保健研究方面的教育和经验、其领域的重要性以及其研究成就，她有资格获得豁免。然而，由于申请人未能证明其处于有利地位，能够按照Dhanasar框架第二项要件的要求推进其拟议事业，她没有资格获得国家利益豁免，进一步讨论第三项要件下的权衡因素将没有实际意义。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第二项要件，我们认定她未能证明其有资格获得或在自由裁量权范围内理应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。