APR302019_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 A-S- 日期：2019年4月30日

关于行政上诉办公室决定的动议

申请：表格 I-140，外籍劳工移民申请

申请人是一名专攻心脏病学的医生，寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士，以及针对此 EB-2 分类所附工作要求申请国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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）可行使裁量权，若申请人证明以下各项，则批准国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值与国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位，能够推进拟议事业；以及 (3) 总体权衡，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了表格 I-140，外籍劳工移民申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未确立豁免所需工作要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

申请人就此事项向我们提出上诉，我们即决驳回了申请人的上诉。现该事项因重新开案动议而再次提交至我们面前。随动议，申请人提交了进一步证据及律师函，主张其根据 Dhanasar 框架有资格获得国家利益豁免。我们将否决该动议。

一、法律

重新开案动议基于新事实的书面证据。重新开案动议的要求载于 8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。我们可批准满足这些要求并证明有资格获得所请求移民利益的动议。

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合 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。由于此分类要求该

案由 A-S-

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。

本法第 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。—

(A) 一般规定。—签证应提供给……合格移民，即持有高级学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，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) 豁免工作要求—

(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) 项下关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律及相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 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 可行使裁量权，在满足以下各项条件时批准国家利益豁免。

第一项条件，实质价值与国家重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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，我们考虑其潜在预期影响。

第二项条件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位能够推进拟议事业，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。

第三项条件要求申请人证明，总体权衡，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行

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)。

。

案由 A-S-

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议事业，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，总体权衡，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

二、背景

在提交表格 I-140 时，申请人提供了一封说明信，称作为心脏病专家，她打算继续其旨在治疗和理解心脏病的临床和研究工作。关于 Dhanasar 框架的第一项条件，审理主任承认申请人拟议研究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。由于申请人已证明其拟议心脏病学研究兼具实质价值和国家重要性，审理主任认定她满足 Dhanasar 框架的第一项条件。3

关于 Dhanasar 框架的第二项条件，审理主任面前的记录包括申请人的简历、学术资历、医学认证、发表文章、会议演讲以及来自 的感谢证书，表彰她参与 。申请人还提供了讨论其医学培训、临床工作和研究项目的推荐信。经审查这些文件，审理主任认定证据不足以证明“ 其领域的成功或进展记录，或相关方对其工作的兴趣程度，达到使其处于有利地位能够推进拟议事业的水平。 ”

关于 Dhanasar 的第三项条件，申请人主张因她的临床工作、研究经验和成就，以及劳工证的不切实际性和美国心脏病专家短缺而有资格获得豁免。4 在考虑申请人的论点和证据后，审理主任得出结论，她“ 未确立总体权衡，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国

2 关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 关于申请人拟议的患者护理和治疗，审理主任指出，虽然这些事业具有实质价值，但记录未确立其临床工作将影响心脏病学领域和医疗保健行业更广泛层面，而非仅限于她所服务的患者。因此，审理主任得出结论，在没有足够书面证据证明其更广泛影响的情况下，申请人作为心脏病专家的临床工作不符合 Dhanasar 框架第一项条件的“ 国家重要性 ”要素。同样，在 Dhanasar 中，我们认定申请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。
4 我们注意到，美国劳工部通过劳工证程序解决合格工人短缺问题。因此，仅短缺本身并不证明豁免劳工证要求将有利于美国。

。

案由 A-S-

证明。”因此，审理主任否决了I-140表格，认定申请人未满足Dhanasar框架的第二和第三项要件，而这是获得国家利益豁免资格所必需的。

申请人提起了上诉，但未提供书面论证意见或补充证据。申请人改为提供了一封说明信，全文如下：“我们特此就[申请人]I-140被否决一事提起上诉，因为我们认为已提供的证据表明她满足Matter of Dhanasar的三项要件。”我们对该上诉予以简易驳回。5 现本事项基于重新开案动议提交至本办公室。

III 分析

在动议中，申请人主张她“在上诉中指出，已提供的证据满足Dhanasar先例决定中列出的全部三项要件”。此外，她辩称：“我们请求对已提交的材料进行重新审查（de novo review），并对原始申请及对证据请求的答复中已提出的论点进行评估。该重新审查并未进行……”

申请人的动议未提出有书证支持的新事实，以推翻我们简易驳回其上诉的依据。如我们在先前的决定中所指出，申请人的上诉未指出审理主任决定中任何法律或事实认定错误。其提交的材料未具体质疑审理主任的任何认定，也未指出审理主任关于她未满足Dhanasar分析框架第二和第三项要件的分析或结论中的具体错误。如8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)所规定，如果有关当事人未能就上诉具体指出任何错误的法律结论或事实陈述，上诉应被简易驳回。

无论如何，如下文所述，申请人在动议中提交的证据并未表明她满足Dhanasar框架的第二和第三项要件，因此未能确立所寻求福利的资格。她提交了一份来自[已隐去]的感谢证书，感谢她自2017年7月至2018年6月担任[已隐去]的首席研究员；一份2017年12月的信函和来自国家超声心动图委员会的证书，说明她通过了“成人超声心动图特殊能力考试”；以及一份2018年7月来自[已隐去]的感谢证书。此外，她还提供了一份2018年6月来自[已隐去]的证书，说明她作为“心血管疾病研究员”“令人满意地完成了博士后教育”；一篇她于2018年9月在[已隐去]合著的文章；以及她于2018年为[已隐去]和[已隐去]所作的PowerPoint演示文稿。然而，这些证据的日期晚于申请提交之日，且未表明她根据Dhanasar所设框架具有国家利益豁免资格。资格必须在提交申请时确立。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

5 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)的规定指出，“受理上诉的官员在有关当事人未能就上诉具体指出任何法律结论或事实陈述时，应简易驳回任何上诉。”

.

Matter of A-S-

在动议中，申请人还提供了一封2018年10月的信函，来自[已隐去]，[已隐去]的医学教授，讨论其临床工作和心脏病学研究演示。他描述了申请人阅读和解读超声心动图的能力、她使用冠状动脉内超声技术放置支架6的情况，以及她运用介入心脏病学的专业培训挽救患者生命的情况。如前所述，申请人的临床职责不符合Dhanasar框架的第一项要件，因此我们在第二项要件下的分析侧重于她是否处于有利地位以推进其拟议的心脏病学研究。关于申请人的研究，[已隐去]指出她“ 今年最近在[已隐去]展示了其部分工作 ”，但该会议晚于I-140表格提交之日。无论如何，尽管[已隐去]提到申请人参加了各种医学会议，但他未指明她所展示的研究主题，也未讨论其研究结果的重要性。

记录表明，申请人在其医学生涯中进行了研究、发表了研究成果并作了演示。虽然我们认识到，研究必须以某种方式为知识库增添信息，才能被接受发表、演示、获得资助或学术学分，但并非每一位进行了原创研究的人都会被认定处于有利地位以推进其拟议研究。相反，我们审查Dhanasar中列出的因素，以确定例如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此类认定。Id. at 890。申请人未表明其已发表和演示的工作被独立研究人员频繁引用，或以其他方式成为该领域进展的推动力，未表明其影响了临床实践，也未表明其在更广泛的医学界引起了大量积极讨论。证据也未以其他方式表明其工作构成心脏病学研究的成功或进展记录。由于记录不足以表明申请人处于有利地位以推进其拟议研究事业，她未确立其满足Dhanasar框架的第二项要件。

如上所述，Dhanasar的第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证对美国有利。在此，晚于申请提交之日的证据以及来自[已隐去]的信息不足以使申请人根据Dhanasar框架的第三项要件具备资格。

IV. 结论

为支持重新开案动议而提供的证据未能推翻我们先前简易驳回其上诉的决定所依据的理由。此外，由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的三项要件，我们认定她未确立其具备国家利益豁免资格，或作为裁量事项不应获得国家利益豁免。在签证申请程序中，申请人负有确立所寻求移民福利资格的责任。法案第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)。在此，该责任未得到履行。

6 [已隐去]指出，该技术最初由“ 哥伦比亚大学的一名操作者 ”开发，但[申请人]是第一个将其用于[已隐去]的人

Matter of A-S-

裁定：重新开案动议被驳回。

引用为 Matter of A-S-, ID# 2963665 (AAO Apr. 30, 2019)