AUG072018_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。

行政上诉办公室
非先例决定

事项：D-I-R- 日期：2018年8月7日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

申请：表格 I-140，外籍工人移民申请

申请人是一名眼科研究员，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）可酌情授予国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民的拟议事业具有实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位推进拟议事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心主任否决了表格 I-140，外籍工人移民申请，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从而豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了额外证据并主张其根据Dhanasar框架有资格获得国家利益豁免。

经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

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。由于此分类要求个人的服务由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

Matter of D-I-R-

(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。

(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)项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法规和相关条例均未定义“ 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可酌情授予国家利益豁免，当满足以下条件时。

第一项条件，实质价值和国家重要性，聚焦于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移到外国国民。为确定其是否处于有利地位推进拟议事业，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努力中的成功记录；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，总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于外国国民的资格或拟议事业的性质，

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])。

。

Matter of D-1-R-

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，美国是否仍将从外国国民的贡献中受益；以及外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以值得放弃劳工证程序。在每种情况下，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

主任认定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确立豁免工作要求从而豁免劳工证将符合国家利益。

记录显示，申请人自2009年9月至2015年11月在 担任小儿眼科外科医生。此外，他表示自2012年2月至2015年12月在 担任眼科顾问和科学家，并自2013年6月至2015年12月在 的 担任眼科医生和顾问。2015年12月24日，申请人以F-1非移民学生身份入境美国。

A. 拟议事业的实质价值和国家重要性

申请人表示，他打算继续其旨在开发早产儿视网膜病变（ROP）新的和改进治疗选择的研究，这是一种导致儿童失明的退行性眼病。他表示：“ 目前，我正在开发数字应用程序，旨在推进数据分析研究并改进诊断技术，使ROP诊断在全球范围内更广泛可用。 ”此外，申请人声称他将从事“ 关于瘢痕性ROP和OCT[光学相干断层扫描]技术的研究，以在美国和国际上开发更有效的治疗选择。 ”他还解释说，他将努力“ 在我的行业取得新进展，包括我独立开发的层分割新软件，并希望在美国获得专利。 ”

记录包括来自 的关于美国年龄相关性眼病的信息。例如，根据，ROP“ 是一种潜在致盲的眼部疾病，主要影响体重约2¾磅

2 关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 申请人提交了学历证书评估，表明其来自 （2014年）的学位是外国“ 等同于美国生物医学科学哲学博士学位，该学位在美国地区认证高等教育机构获得。 ”见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。

。

Matter of D-1-R-

（1250克）或以下、出生前31周以内的早产儿……约14,000至16,000名[美国]婴儿受到某种程度ROP的影响。”我们认定，申请人旨在改善ROP诊断和治疗选择的拟议研究具有实质价值。

为满足国家重要性要求，申请人必须证明其工作的“潜在预期影响”。除了来自 的信息外，记录还包括支持信，讨论其拟议眼病研究的潜在益处。例如， 眼科名誉教授 主张，拟议研究将“实质性惠及我们在美国的工作，特别是在减少ROP失明和开发视网膜疾病新诊断方法的斗争中。”此外，申请人提交的文件表明，其拟议研究的益处对该领域具有更广泛的影响，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研究的实质价值和国家重要性，我们认定其满足Dhanasar框架的第一项条件。

B. 处于有利地位推进拟议事业

第二项要件将关注点从拟议事业转向申请人。记录中包括其学术资历、医学培训、研究文章、会议演讲和引用报告的文件。他还提交了其专业会员资格、两项青年科学家奖提名、三份专利证书、来自[已隐去]的“实施证书”，以及讨论其研究经历和项目的推荐信。4

关于其研究贡献，申请人主张“他发明了检测ROP的仅有技术之一”，并且其技术已获得专利、在医疗系统中实施、在国际会议上展示，并被其他研究人员引用。他还主张“他的技术正被该领域的其他专家用于推进ROP的治疗。”

在支持该申请的推荐信中，几位推荐人讨论了申请人研究ROP瘢痕期的研究。虽然他们对申请人的工作表示赞赏，但并未就其声称其技术已“在医疗系统中实施”并被该领域其他人用于“推进ROP的治疗”提供足够细节。例如，[已隐去]的秘书长[已隐去]表示，申请人“对ROP晚期阶段的关注很重要，因为这可以为这种疾病创造更好的治疗选择和治愈方法，即使是在最晚期阶段，从而有可能根除该疾病。”此外，[已隐去]主张，申请人“对ROP的研究集中于该疾病的瘢痕（结疤）期，这有益于医学界的知识。”虽然[已隐去]表示他对“[申请人]在[ROP]领域所进行的研究，以及他开发的用于

4 我们仅讨论这些信件中的样本，但已审查并考虑了每一封。

.

Matter of D-1-R-

诊断ROP和其他视网膜疾病的新型仪器方法 ” 印象深刻，但他并未提供申请人方法如何被实施或利用的具体例子，以支持申请人的主张。尽管申请人提供了一份 “ 实施证书 ”，说明其 “ 3-4度未成熟婴儿瘢痕性视网膜病变的临床功能结局预测方法 ” 已在[已隐去]儿科门诊和门诊部实施，但记录并未显示这些方法已在该机构之外被使用，也未显示其使用程度足以证明其研究有成功记录。

此外，记录中包括一封来自[已隐去]总经理[已隐去]的信件，该公司是以[已隐去]命名的俄罗斯医疗器械制造商，表明申请人参与了一个题为[已隐去]的项目

将这项工作描述为 “ 一项有前景的技术，可以显著改进OCT方法，并几乎在细胞层面可视化眼组织。 ” 他进一步主张，申请人对该项目的 “ 光学相干断层扫描和自适应光学 ” 做出了 “ 重大贡献 ”，但记录并未充分记录这项工作在医疗中心或眼科诊所的实施情况，也未显示这如何以其他方式使他处于有利地位以推进其拟议事业。

关于其已发表的研究，申请人的上诉提交材料包括来自[已隐去]的引用报告，显示他的一篇文章被引用七次，其他六篇文章各被引用一次。记录中还包括来自[已隐去]的引用报告，反映出类似结果。然而，申请人并未提供比较统计数据，说明其他眼科研究人员被引用的频率，记录也未以其他方式证明其已发表和展示的研究构成成功记录，或相关方对其工作的兴趣程度足以满足这一要件。

记录显示，申请人在其医学生涯中进行了研究、发表并展示了研究成果，并从事了眼病诊断方法的工作。虽然我们认识到，研究必须以某种方式为知识库增加信息，才能被接受发表、展示、资助或获得学术学分，但并非每一个进行过原创研究或合著专利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，或在相关方中产生的兴趣是否支持这一认定。Id. at 890。申请人并未证明其研究被独立研究人员频繁引用，或以其他方式成为该领域进步的推动力，其研究已影响其工作所在医疗机构之外的诊断方法，或其研究已在更广泛眼科界产生了大量积极讨论。证据也未以其他方式证明其工作构成其研究领域的成功或进步记录。

5 该信函说明申请人自2012年12月至2014年10月为该公司的员工。

.

Matter of D-1-R-

关于申请人的专业会员资格，他提供了证据证明他是[已隐去]的成员

申请人未提供这些协会的具体会员要求，也未提供其他证据证明其参与程度达到使其处于有利地位以推进其拟议研究事业的水平。此外，关于其青年科学家奖提名，记录并未显示此类针对职业生涯早期人员的提名代表其领域的成功记录，也未显示这些提名以其他方式表明他处于有利地位以推进其拟议的眼科研究。

关于申请人在美国的未来活动计划，他表示：“ 我打算在我的行业中进行新的开发，包括我正在独立开发的一款用于层分割的新软件，并希望在美国申请专利。此外，我目前还在美国各地申请研究员职位。 ”6 申请人提供了一封来自[已隐去]的信件，[已隐去]是路易斯安那州[已隐去]的儿科眼科医生，7 信中说明申请人请求他协助 “ 在美国医学领域寻找合适的研究职位 ”。然而，记录并未包括申请人已申请的研究职位的证据，以说明他打算以何种身份工作。也没有支持性文件显示申请人自2015年12月抵达美国以来是否从事过研究活动，或是否有相关方有兴趣资助或以其他方式支持他在美国未来的研究活动。此外，除了[已隐去]和[已隐去]的信件外，记录中未包括任何其他来自美国的眼科医生、潜在客户、用户或投资者的信件，表达他们对申请人拟议事业——开发层分割软件和用于ROP诊断的数字应用——的兴趣。

在上诉书面论证意见中，申请人提到了一项AAO非先例决定，涉及一名拟议事业为开发手术和非手术脊柱治疗的医生。See Matter of 1-K-C-, ID# 613815 (AAO Oct. 24, 2017).8 此外，申请人还提到另一项2009年1月的AAO非先例决定，涉及一名工程师，该案依据已被撤销的NYSDOT框架进行裁决。他主张审理主任 “ 错误地评判了[申请人]的引用数量，而非研究的成功和影响。 ”上述决定未作为先例公布，因此对USCIS官员未来的裁决不具有约束力。See 8 C.F.R. § 103.3(c)。非先例决定将现行法律和政策适用于个案的具体事实，并可能因程序记录中的证据、所考虑的问题以及适用法律和政策而有所区别。

6 由于申请人正在申请豁免职位邀请要求，他无需拥有来自特定雇主的职位邀请。但是，我们将考虑与其未来计划相关的证据，以确定他是否处于有利地位以推进其拟议事业，这是Dhanasar框架第二项要件的要求。

H 在引用的案件中，证据不足以满足Dhanasar框架的第二项要件。

Matter of D-1-R-

在此，申请人并未证明上述非先例决定中的证据和问题与本案实质相似。此外，本案中提供的证据不足以证明申请人的眼科研究构成其领域的成功或进步记录，或已获得相关方对其工作一定程度兴趣，从而达到使其处于有利地位以推进其旨在改善ROP诊断和治疗选择的拟议事业的水平。由于记录不足以证明申请人处于有利地位以推进其拟议事业，他未能证明其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 确定豁免对美国利益的平衡因素

如上所述，第三项要件要求申请人证明，总体权衡之下，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将对美国有益。在此，申请人主张，由于其眼科专业知识、研究贡献以及劳工证的不切实际性，并且由于寻找ROP治愈方法的紧迫性，其有资格获得豁免。然而，由于申请人未能证明其按照Dhanasar框架第二项要件的要求处于能够推进其拟议事业的有利地位，其不符合国家利益豁免资格，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分析框架中规定的三项要件，我们认定其未能证明其有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of D-1-R-, ID# 1441011 (AAO Aug. 7, 2018)