DEC202019_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

案号：5557775 日期：2019年12月20日

对内布拉斯加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）

申请人是一名血液病理学临床医生和研究人员，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对附属于该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)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了额外文件以及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免的资格。

在这些程序中，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之外国人或具有特殊能力之外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合资格之移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，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之外国人。

(B) 工作邀请之豁免——

(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)项关于外籍人士在美国科学、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授予国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外籍人士拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外籍人士处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求从而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——聚焦于该外籍人士拟从事的具体事业。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籍人士。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，豁免工作邀请要求从而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：鉴于该外籍人士资格的性质或拟从事的事业，该外籍人士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属裁量性质）。

其他合格美国工人可用，美国仍将从该外籍人士的贡献中受益；以及该外籍人士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，权衡之下，豁免工作邀请要求从而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持有高等学位的专业人士资格。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、从而豁免劳工证将符合国家利益。

在提交申请时，申请人表示他“ 一直在[已隐去]的血液病理学专科培训项目中担任专科培训医师，预计于2018年6月完成该培训。 ”在回应审理主任的证据请求时，申请人提供了一封2018年4月的[已隐去]信函，向其提供病理学系的职位，担任“ 病理学讲师及血液病理学临床专科培训医师 ”，自2018年7月开始。4 在上诉中，申请人提交了其即将与[已隐去]进行求职面试的行程安排以及关于该机构的信息。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“ 拟从事的事业是在美国担任血液病理学家 ”，且该工作涉及“ 对构成我们血液的细胞疾病的研究 ”。他表示，除了诊断困扰其患者的血液疾病外，其拟从事的工作还包括“ 推进该领域的研究，改善对血液疾病和病症的医学理解和诊断 ”。

记录中包括关于病理学家和血液病理学家所从事的有价值医疗工作的信息。申请人还提交了白血病和淋巴瘤学会（LLS）讨论一般血液癌症的网站截图。例如，LLS的文件表明，2018年美国估计有174,250人预计将被诊断患有某种形式的血液癌症。因此，记录支持审理主任关于申请人拟从事的事业具有实质性价值的认定。

3 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 该信函写明：“ 结合您在病理学的学术职位，您将进行第二年的血液病理学专科培训，这需要结合患者护理、研究和教学职责…… ”
5 由于申请人申请的是工作邀请要求的豁免，其无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑关于其当前和未来职位的信息，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。

为满足国家重要性要求，申请人必须证明其工作的“ 潜在前瞻性影响 ”。除上述来自LLS的信息外，申请人还提供了一封来自[已隐去]病理学助理教授的推荐信，讨论了其拟从事研究的潜在益处以及该研究如何推进其领域。记录中还包括文件表明申请人拟从事研究的益处具有更广泛的影响，因为研究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从事的血液病理学研究的实质性价值和国家重要性，我们同意审理主任的认定，即其符合Dhanasar框架的第一项要件。6

B. 处于有利地位以推进拟从事的事业

第二项要件将关注点从拟议事业转向申请人。如前所述，其临床工作和教学职责不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于申请人拟议的血液病理学研究对该领域具有更广泛的影响（不同于其作为临床医生和医学讲师的工作），我们在本项要件下的分析将聚焦于他是否处于有利地位，能够推进其与理解和诊断血液疾病及紊乱相关的拟议研究。基于下文所述理由，证据不足以证明其根据Dhanasar第二项要件处于有利地位能够推进该研究。

记录包括申请人的简历、学历资质、医学认证和执照、专业会员资格、发表的文章以及会议报告等文件。他还提供了引用其已发表作品的文献证据，以及一封来自[已隐去]的信函，讨论申请人的医学培训、临床工作和研究项目。审理主任审议了这些文件并认定其不足以满足Dhanasar的第二项要件。例如，审理主任指出，“ 在提交本申请时，申请人尚未完成其拟议事业所依据的专业培训。 ”此外，审理主任指出，申请人仅提交了一封推荐信支持申请，且这封来自[已隐去]（其同事）的信函未说明申请人在[已隐去]的工作如何影响了血液病理学领域，或以其他方式使其处于有利地位能够推进其拟议研究。

[已隐去]的信函主要聚焦于她与申请人共同从事的两个研究项目：一项关于[已隐去]的研究，以及对该疾病“ [已隐去] ”的后续研究。关于第一项研究，[已隐去]表示：“ [申请人]帮助我为该项目收集临床和组织学数据。在[已隐去]移植患者中，我们发现发生于移植患者的[已隐去]疾病表现出更高的[已隐去]计数且发病更早

6 关于申请人在[已隐去]和[已隐去]拟议的患者护理和教学职责，尽管这些事业具有实质价值，但记录并未证明其临床和教学工作会影响血液病理学领域或更广泛的美国医疗行业，而非仅限于其所服务的患者及其医学生。因此，在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人的临床工作和教学活动不符合Dhanasar框架第一项要件的“ 国家重要性 ”要素。同样，在Dhanasar案中，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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。

移植后。”她进一步表示，其两个研究项目的结果已在美国和加拿大病理学会（USCAP）年会上报告，并被《Modern Pathology》接受发表，但申请人未证明该工作在血液病理学研究人员中具有影响力、已成为该领域进步的推动力或产生了积极的学术讨论，或以其他方式构成成功或进展的记录，使其处于有利地位能够推进其拟议研究。

此外，申请人的证据包括一份Google Scholar引用报告，显示其发表于《American Journal of[已隐去]》题为“[已隐去]”的文章已被19篇文章引用。然而，他未提供比较统计数据以证明该引用水平在其领域内的重要性。记录也未证明这项关于[已隐去]（一种皮肤癌）的研究构成申请人在其拟议专业领域血液病理学中的成功记录。

记录还包含文件表明申请人是USCAP和美国临床病理学会的会员，并且完成了美国病理学家学院的“检查团队负责人培训”。然而，这些会员资格和培训认证不足以表明其研究成果记录或相关方对其工作的关注程度足以证明他处于有利地位能够推进其旨在理解和诊断血液疾病及紊乱的拟议事业。

记录表明申请人在其医学生涯的培训阶段进行了研究、发表了论文并作了报告，但他未证明该工作使其处于有利地位能够推进其拟议的血液病理学研究。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、报告、获得资助或学术学分，但并非每一位从事过原创研究的人都将被认定为处于有利地位能够推进其拟议事业。相反，我们审查Dhanasar案中列出的因素，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此类认定。Id. at 890。然而，申请人未证明其已发表和报告的工作已成为血液病理学领域进步的推动力、影响了血液疾病的诊断或治疗方案、或在血液病理学研究界产生了大量积极的学术讨论。证据也未以其他方式证明其工作构成在理解和诊断血液疾病及紊乱方面的成功或进展记录。由于记录不足以证明申请人处于有利地位能够推进其拟议研究事业，他未证明其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的好处

如上所述，第三项要件要求请愿人证明，总体而言，豁免工作邀请要求及由此豁免劳工证将有利于美国。在此，申请人主张其因医学培训、专业知识和技能以及美国对有能力诊断和研究血液疾病的医生的迫切需求而有资格获得豁免。申请人还主张其资格基于

劳工证的不切实际性以及美国病理学家预计短缺。7 然而，由于申请人未证明其根据Dhanasar框架第二项要件的要求处于有利地位能够推进其拟议事业，他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

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第二项要件，我们认定其未证明有资格或 otherwise 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，每项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

7 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，仅存在短缺并不能证明豁免劳工证要求将有利于美国。