DEC222020_04B5203 · 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：8610928 日期：2020年12月22日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名医生和研究人员，寻求作为持有高级学位的专业人士的第二优先移民分类，以及针对此 EB-2 分类所附工作要求（job offer requirement）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（Director）否决了该申请，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，但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及一份书面论证意见（brief），主张其根据 Dhanasar 框架有资格获得国家利益豁免。

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（de novo review），我们将支持上诉。

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基础 EB-2 签证分类的资格，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（exceptional ability）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) 属于持有高级学位的专业人士成员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，即属于持有高级学位的专业人士成员或其同等学历者，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(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。

虽然该法及有关规定均未界定“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，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（endeavor）兼具实质性价值和国家级重要性；(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（实质性价值和国家级重要性）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级重要性时，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、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属裁量性质）。

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中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级学位的专业人士成员的资格。唯一需要确定的问题是，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。

提交申请时，申请人是[已隐去]的骨科手术住院医师。记录表明，其职责既包括临床工作，也包括进行关节置换术研究。他计划完成医学培训并谋求学术外科医生的职位，继续其与[已隐去]骨科手术相关的研究。关于其未来计划，申请人提供了文件，显示其已接受[已隐去]大学[已隐去]研究所的骨科手术专科培训（fellowship）职位。基于下文所述理由，我们认定申请人已根据 Dhanasar 框架确立国家利益豁免的资格。

A. 拟从事事业的实质性价值和国家级重要性

申请人表示其打算继续[已隐去]研究。具体而言，其拟从事的研究旨在[已隐去]关节置换术（关节置换）。记录包括一封来自[已隐去]骨科手术系主任的信函，其中表明申请人的当前工作旨在确定“报告髋关节和膝关节置换术后患者结果的研究所需的最短随访时间。[申请人]的目标是标准化[已隐去]其领域研究项目，以此降低成本并最大化[已隐去]数据的产出。”

在其决定中，审理主任认定申请人的拟从事事业具有实质性价值。基于记录中关于美国[已隐去]手术数量不断增加以及术后死亡风险[已隐去]的证据，我们同意审理主任的认定，即申请人的[已隐去]研究具有实质性价值。

为满足国家级重要性要求，申请人必须证明其工作的“潜在未来影响”。作为其拟从事工作之惠益在医学领域、更具体地在骨科手术领域具有更广泛影响的证据，他提交了推荐信，描述其涉及关节置换术的研究将如何影响[已隐去]的医疗策略。此外，申请人提交了关于其正在进行的研究及其发表的文件，这表明其拟从事工作的惠益具有更广泛的影响，因为研究结果通过医学期刊和会议传播给其领域的其他专家。由于申请人已证明其拟从事的关节置换术研究兼具实质性价值和国家级

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

重要性，记录支持审理主任的认定，即其符合 Dhanasar 框架的第一项要件。4

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。记录包括其简历、学术记录、医学认证和执照、已发表和已展示的作品、奖项、同行评审活动，以及众多引用其研究发现的文章的文件。此外，申请人提供了推荐信，描述其在骨科手术研究方面的专业知识以及该领域过去的成功记录。

在决定中，审理主任指出，由于申请人在I-140表和ETA-750 OB表上将骨科手术住院医师列为拟议就业，并且由于其在陈述中承认其工作包括关节置换研究和临床患者护理，其在提交时仅持有“ 培训证书 ”医疗执照这一事实使其不足以处于推进其拟议事业的位置。在上诉书面论证意见中，申请人强调其计划继续在其领域进行研究，这不需要医疗执照。5 由于我们已经认定，在其拟议事业确实涉及患者护理的范围内，这些活动不具有更广泛的影响，因此不具有国家重要性，我们无需确定申请人是否已证明其处于良好位置以推进其临床活动。因此，我们在此要件下的分析将仅集中于其是否处于良好位置以推进其拟议的骨科手术研究。6

多位专家推荐人指出了申请人的关节置换研究如何影响该领域的具体例子。例如，关于D[已隐去]S[已隐去]干[已隐去]，关节重建主任兼战略计划副总裁，在[已隐去]医院[已隐去]表示，申请人的工作“ 表明那些接受长期[已隐去]的人与未接受[已隐去]的人相比具有显著更高的5年生存率。此外，[申请人]能够准确检测出哪组患者最可能从该治疗中受益。 ”[已隐去]进一步指出，申请人在Journal of Bone and Joint Surgery上关于该主题的论文“ 已被众多后续研究、教科书和关于该主题的讲座引用。此外，对于该项目，[申请人]赢得了[已隐去]Current Concepts in Joint Replacement年度最佳临床研究奖。 ”记录包括申请人的Google Scholar个人资料页面，表明该论文已获得56次引用。申请人还提供了其来自[已隐去]的[已隐去]奖证书

4 申请人承认其拟议事业的至少一部分将涉及患者的护理和治疗。虽然这些事业具有实质性价值，但记录并未证明其临床工作将影响骨科手术领域或更广泛的美国医疗保健行业，而非仅限于其所服务的患者。因此，在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人作为骨科医生的临床工作不符合Dhanasar框架第一要件中的“ 国家重要性 ”要素。同样，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.

5 申请人的上诉提交材料包括其2019年9月在俄亥俄州行医的执照。

6 我们注意到，申请人在[已隐去]的 supervisor 提交了一封信，声明：“ 选择了学术外科医生的职业道路后，[申请人]已将研究作为其职业生涯的主要部分。 ”此外，申请人对审理主任证据请求的回复明确表明，其基于“ 代表[已隐去]进行的先前和持续的研究活动 ”主张国家利益豁免资格，

[已隐去]和Current Concepts in Joint Replacement“ 对科学知识和患者护理的贡献 ”。
此外，[已隐去]关节置换服务研究主任[已隐去]医院作为[已隐去]医学院的一部分，解释说“ [已隐去]关节置换一直难以诊断，因为没有单一测试能够可靠地检测这种并发症。 ”她表示，“ 通过在治疗前后测量患者的[已隐去]以及长期跟踪其临床结果，[申请人]能够阐明这一问题并确定哪些标志物可以检测[已隐去]。 ”[已隐去]断言，这项工作“ 是一项特别重要的研究，以支持我们的临床实践，因为之前没有关于该主题的已发表临床证据……迫切需要额外的策略来治疗和预防这些[已隐去]，而[申请人]的工作在这方面非常宝贵。 ”[已隐去]

此外，[已隐去]大学骨科手术教授[已隐去]断言，申请人“ 做出了重大科学贡献 ”，涉及髋关节和膝关节的[已隐去]，并且其“ 已被证明是多个骨科专业的高产出临床研究者，影响临床实践。 ”[已隐去]进一步指出，申请人“ 已成为其领域公认的研究者，在同行评审期刊上至少有18篇出版物、2个书籍章节，以及在国内和国际会议上的众多海报和口头报告。 ”作为关于其工作重要性的佐证文件，申请人提供了引用证据，表明其文章已被独立研究者频繁引用。这些文件有助于证明申请人处于良好位置以推进其在美国的拟议研究。

申请人在其领域的经验和专业知识、已发表和已展示的作品、引用证据、对多个临床研究项目做出贡献的成功记录，以及在关节置换研究方面的进展，使其处于良好位置以推进其拟议事业。因此，记录证明申请人满足Dhanasar框架的第二要件。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的利益

如上所述，第三要件要求请愿人证明，总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。作为医生和研究者，申请人在涉及骨科手术[已隐去]的研究中拥有丰富的经验和专业知识。记录还证明了与[已隐去]研究进展相关的广泛利益。此外，申请人已记录了其在推进关节置换研究和发表有影响力的研究发现方面的过去成功。基于申请人成功研究的往绩及其拟议工作对推进美国医疗保健利益的重要性，我们得出结论，其提供的贡献具有如此价值，以至于总体而言，即使假设其他合格的美国工人可用，它们也将有利于美国。

III. 结论

申请人已满足Dhanasar分析框架中规定的三个必要要件。我们得出结论，其已证明其有资格并作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。

命令：上诉获支持。