JUL292021_01B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：16423786 日期：2021年7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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名神经外科医生和研究人员，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士和具有特殊能力的个人，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即工作邀请要求）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，主张其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)条规定了这一递进框架：

(2) 属于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，即属于持有高级学位或其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利，且其科学、艺术、专业或商业方面的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。

此外，尽管法规和相关部门规章均未界定“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar指出，在申请人已确立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批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业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) 总体权衡，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——实质性价值和国家级重要性——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。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，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，总体权衡，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：鉴于该外国国民的资格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；即使假设有其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及

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批准或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

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，总体权衡，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持有高级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并因此豁免劳工证将符合国家利益。在该决定中，审理主任认定申请人未证明符合Dhanasar分析框架下三项要件中的任何一项。

第一项要件涉及具体拟从事事业的实质性价值和国家级重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在初次提交时以及回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了其在美国意图的陈述。然而，申请人未提供充分信息和细节以反映Dhanasar所设想的特定拟从事事业。相反，申请人笼统地声称将在“ 研究、产业和学术界 ”从事工作，而未指明其在任何这些“ 生活方面 ”具体计划做什么。例如，虽然申请人声称其“ 研究有多个应用领域 ”，但其未指明并详述其打算进行的研究。同样，申请人宽泛地表示其“ 正努力通过以新概念和新思想作出贡献，在医疗行业和经济[]增长中发展和贡献更多 ”，并且“ 已作为神经外科住院医师项目的教职人员和作为研究员与观察员和医学生合作，提供支持、指导、定向和教学，正在产生影响 ”，但未具体表明其打算发展和贡献什么。

此外，为支持其主张，申请人引用了“ 《心脏病和中风统计2017年更新：美国心脏协会报告》 ”中美国中风死亡统计数据，但未提交该报告以支持其主张。因此，鉴于所提供的事业模糊，申请人未证明其拟从事事业的实质性价值和国家级重要性。

同样，在回应RFE时，申请人再次作出宽泛主张，例如“ 我打算在美国为患者提供尽可能最好的护理，治疗所有这些神经外科疾病，特别是脑血管疾病，并提供尖端治疗，以维护美国人民的健康，从而延续世界上最大的经济体 ”，“ 我计划继续拓宽范围，继续利用我丰富的经验、知识和技能，以新边界、新知识和突破性思想发展和改进科学研究，以产生增强美国医疗保健的有影响力数据 ”，“ 我打算与美国医疗行业合作，以促进帮助患者的新技术的繁荣、演进和传播，从而影响经济、创造就业和发展市场 ”，以及“ 我计划在生活的学术方面努力……作为研究员、临床研究员和神经外科模拟研究员，与本科生和研究生、观察员、医学生、fellow医师和神经外科医生

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

进行辅导，提供支持、指导、定向和教学。”申请人再次未充分解释和提供细节，以满足符合Dhanasar第一项要件要求的特定拟从事事业。

此外，在补件通知回复所附的说明信中，申请人引用了已提交的文件和文章，内容涉及美国医生对经济的影响以及神经外科医生和中风专科医生的劳动力短缺。虽然该证据可能与实质价值相关，但必须指出，美国神经外科医生和医生的短缺并不会使其潜在就业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，合格劳动力的此类短缺正是由美国劳工部（DOL）通过劳工证程序直接处理的。此外，申请人未能证明其在医院、机构或其他医疗组织的预期就业具有国家重要性。在Dhanasar案中，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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。申请人未能表明其未来就业将更广泛地影响神经或医学领域，且达到与国家重要性相称的水平。

在上诉中，申请人主张他“提出两项相关的 endeavor，即作为医疗执业者和作为研究人员。”就医疗执业者而言，申请人声称：

[他]旨在获得美国医学博士的完全认证，并在其职业生涯中在美国治疗数千名患者。他在神经外科的特定专业是一个在美国已经经历短缺的领域。随着美国人口平均年龄增长，这一短缺预计将变得显著更加严重。美国每年只有约160名新神经外科医生从医学住院医师项目毕业，这远不足以应对未来几十年预计将出现的日益严重的短缺。”

申请人提供了两篇新文章，以及一篇先前提交的文章，内容涉及美国神经外科医生的劳动力短缺。然而，我们不会在上诉中首次考虑该证据，因为它未在审理主任面前提交。See Matter o_/Soriano, 19 I&N Dec. 7 64, 766 (BIA 1988)（规定如果“申请人已被告知所需证据并获得合理机会在拒绝前为其记录提供该证据，我们将不会为任何目的考虑上诉时提交的证据”，且“我们将根据首席面前的诉讼记录裁决上诉”）；see also Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533 (BIA 1988)。基于上文已讨论的理由，神经外科医生的短缺不会使潜在就业在Dhanasar框架下具有国家重要性，且由DOL通过劳工证程序直接处理。此外，申请人未能证明其作为神经外科医生的未来就业具有国家重要性，以及该就业如何充分延伸至其潜在雇主和患者之外以更广泛地影响该领域。此外，申请人未能证明其就业如何达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济影响”水平。Id. at 890。

关于作为研究人员，申请人主张：

[他]的研究报告了神经外科 和 I I
~-----~ 子领域的新治疗技术。其中几篇文章报告了新的手术技术、个体病例研究患者、治疗后并发症和临床结果。这些研究出版物构成了该领域的具体贡献，可为研究人员和执业外科医生提供见解。将这些文章中的发现多年应用于手术中，将对数千名神经外科患者的健康和福祉产生影响，达到与“ 潜在预期影响 ”相称的国家重要性认定。 ”

[他]先前的研究成功记录足以证明他将在其职业生涯中继续以类似方式影响该领域，从而在其领域和数千名患者的生活中产生国家重要的影响……。 ”

他还提供了三个“ 其研究和出版物的例子 ”，例如与 中风患者相关的文章，以及I II ~- 治疗步骤的文章，针对I I
并声称“ [t]hese articles represent only a small part of [his] overall researchI I,
in the area ”以及“ [他]将继续在该领域产生新的创新研究，从而推进该领域并提供有助于数千名患者和医生的益处。 ”他还提交了其更新的引用历史以及来自rarediseases.org的一篇关于O的文章。

在此，申请人就其过去的研究、发现和出版物提出论点，并提及他“ 先前的研究成功记录 ”。一般而言，申请人先前的工作涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议 endeavor 转移到外国人。 ” Id. at 890。此处的问题是，他拟从事的具体 endeavor 在Dhanasar第一项要件下是否具有实质价值和国家重要性。在本案中，申请人未在审理主任面前提出具体 endeavor，也未充分证明他打算在美国从事什么，而非宽泛地声称研究。他未将其拟议 endeavor 与其过去的工作区分开来。即使他在我们面前提出了具体的拟议 endeavor，我们也不会在上诉中首次考虑它。Soriano, 19 I&N Dec. at 7 66; see also Obaigbena, 19 I&N Dec. at 533。无论如何，申请人声称他“ 将继续在该领域产生新的创新研究 ”，但未提出具体、详细的提案充分解释他打算从事什么研究。

基于这些理由，申请人的拟议 endeavor 不符合Dhanasar框架的第一项要件。因此，对其在第二和第三项要件下的资格进行进一步分析将没有实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定他未能证明其有资格或 otherwise 在自由裁量权下值得作为以下身份获得国家利益豁免：

事项的自由裁量。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为独立且替代性的裁决依据。

命令：上诉被驳回。