JUN072021_05B5203 · 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：12636888 日期：2021年6月7日

对内布拉斯加服务中心决定的申诉

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）

申请人是一名心脏病专家兼[已隐去]主任，寻求第二优先移民分类，作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人，并寻求豁免附属于该EB-2分类的工作邀请要求。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民的拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民有能力推进拟议事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

内布拉斯加服务中心主任认定申请人符合高级学位专业人士的分类资格，且其拟议事业具有实质价值。然而，主任认定证据未能证明该事业具有国家重要性、申请人有能力推进该事业，或豁免所需工作邀请并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见和新证据，主张其符合国家利益豁免资格。在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

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（着重号为原文所加），即作为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面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，因此需要单独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……合格移民，其属于持有高级学位或同等学历的专业人士成员，或由于其科学、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。

(B) 工作邀请豁免——

(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。

该法第101(a)(32)条规定，“‘专业’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规包含以下相关定义：

高级学位指任何美国学术或专业学位或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域的渐进经验应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专业知识水平。

专业指该法第101(a)(32)条所列的职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 的法规规定了证明作为具有特殊能力的个人资格的具体证据要求。申请人必须提交满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所列六类证据中至少三类的文件。

此外，尽管法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了裁决国家利益豁免申请框架。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）可酌情2批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民的拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民有能力推进拟议事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。3

二、分析

主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士成员资格。申请人持有外国医学学位，并提供了其通过美国医师执照考试（USMLE）步骤1、2和3的分数证据。需要确定的其余问题是：(1) 申请人的拟议事业是否具有国家重要性；(2) 申请人是否有能力推进该事业；以及 (3) 豁免所需工作邀请和劳工证是否将符合国家利益。
提交申请时，申请人在[已隐去]爱荷华州担任[已隐去]心脏病专家。他持有爱荷华州医疗执照，并提供了[已隐去]主任（[已隐去]的一个部门）的信函，说明申请人是[已隐去]的主任。在该职位上，申请人“监督所有[已隐去]检测……组织并监督技术人员的每月教育讲座……主持季度质量控制会议，并在复杂患者的[已隐去]中发挥作用。”该信函未提及任何研究活动，也未提供申请人用于临床工作、教学和领导职责的时间大致比例。

A 拟议事业的实质价值和国家重要性

申请人表示他打算在其感兴趣的领域工作，包括心脏[已隐去]治疗、复杂瓣膜性心脏病治疗和心脏肿瘤学。此外，他计划继续其教学和临床研究，包括提高技术人员技能、提供客座讲座以及志愿担任医师助理学生的导师。他的计划还包括继续一个关于瓣膜性心脏病以及新型手术（如人工主动脉瓣置换术）效果的研究项目。申请人表示他目前正在该领域收集数据，并正在撰写一篇关于在其医院治疗的[已隐去]的文章。他还对开发治疗服务不足地区患者的新方法感兴趣，例如通过使用移动心血管诊所。

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)。
2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。
3 关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

记录支持主任关于申请人拟议事业具有实质价值的认定。例如，记录包括来自美国心脏协会和各种医学期刊的信息，讨论心血管疾病在美国的流行情况及其对公共健康的不利影响。

为评估申请人拟从事的事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。在上诉中，申请人主张，治疗患者使其既不成为医疗系统的负担也不成为更大经济的负担，对国家福祉具有累积的积极影响。他进一步主张，继续其临床工作将减轻医疗资源的压力，并使康复的患者重返社会成为有生产力的成员。我们认可申请人的主张，但他未提供证据予以证实。关于申请人的患者护理职责，我们认定，尽管这些事业确实具有实质价值，但记录未能以优势证据标准证明申请人的临床工作会影响心血管医学领域或更广泛的美国医疗行业，而非仅限于他所服务的特定患者和工作场所。例如，申请人未提供证据说明他治疗多少临床患者、多少患者康复并重返社会成为有生产力的成员，或对其对医疗系统的经济影响进行分析性分解，例如他节省了多少及何种医疗资源。因此，缺乏关于其更广泛影响的充分书面证据，申请人的临床活动不满足Dhanasar框架第一项要件中的“ 国家重要性 ”要素。

同样，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，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，申请人的教学和领导角色似乎影响其工作的技术人员、学生和医疗中心，但他未证明其教学和领导如何具有更广泛的影响。我们认可申请人在会议上的演讲，但他未表明这些演讲中的想法和教学已被实施，从而确立其工作的更广泛影响。例如，申请人未证明其临床、教学和领导工作对区域或国家经济产生的益处将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

在上诉中，申请人主张审理主任选择性地曲解了申请人推荐信的内容，以致其中的意见确立申请人作为临床医生的成功，而非作为研究者的成功。然而，没有任何一封信指明申请人花多少时间从事研究工作，也未充分指明他打算未来投入多少时间从事研究。部分信件表明申请人对先前已发表的研究进行荟萃分析，这表明他分析的是已由他人开展和研究的研究。多封信件表明他与一个研究团队合作，其中一封信称他在另一位医生的监督下工作。大多数信件未明确指明他在研究中担任主要角色还是次要角色，我们也无法确定申请人研究工作的性质和范围。

如前所述，在审查_____ ___主任的信件时，我们注意到他为申请人确定的职责均不包括研究。此外，在申请人的拟从事事业陈述中，他未指明他花多少时间从事研究，

而非其其他临床、教学和领导活动。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人确定了一个正在进行的研究项目和一个正在进行的案例研究，但几乎没有其他具体研究项目计划。总体而言，记录未包含充分信息或支持性证据，以确定他打算开展的具体研究项目，从而证明其拟从事研究的性质和范围，也未包含解释申请人鉴于其众多其他活动领域将如何分配时间的信息。4 因此，申请人未证明他打算投入研究的时间量足以满足Dhanasar框架的第一项要件。

B. 处于有利地位以推进拟从事事业

第二项要件将焦点从拟从事事业转向申请人。记录包括申请人的简历、学术资历、医学认证、已发表文章、其已发表作品被引用的证据5以及讨论其过往研究项目和作为临床医生成功的推荐信。此外，在其RFE回应中，申请人提交了关于一个正在进行的研究项目、案例研究数据、会议演讲的PowerPoint幻灯片、过往客座讲座日程、志愿教学活动以及用于开展同行评审活动的新在线账户的额外证据。记录未包含证据表明申请人是否接受了志愿教职附属职位的邀约、他是否有任何未来会议或演讲安排，或申请人自创建账户以来开展了多少次同行评审活动。记录也未表明申请人在2017年之后发表过任何研究。

在支持申请的推荐信中，几位医疗从业者讨论了申请人旨在理解和治疗心血管疾病的研究。6 例如，关于申请人的研究文章

，..._____ ___，该文自2016年发表以来被引用十四次，....._____ _写道，他预计该文将因其提出的重要问题以及该病症对医疗成本的影响而获得更多关注。然而，I I未描述该研究产生的任何实际影响。该信还描述了申请人与其他同事开展的一项前所未有的研究，涉及'----------~，为I I
I II I作出贡献，称申请人的研究和分析技能在该研究的成功中发挥了关键作用。然而，I I未具体详细描述该研究如何“ 代表对该主题文献的重要贡献 ”。该研究似乎未

4 在Dhanasar案中，我们认定申请人必须确定“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。
5 如审理主任所指出的，申请人的工作有一篇2016年撰写的文章被引用十四次，一篇2017年撰写的文章被引用两次。记录中未包含任何引用，因此无法得知这十六次总引用中有多少是自引，也无迹象表明申请人的任何其他出版物被引用。在我们的先例Dhanasar裁决中，我们认定“ [申请人的教育、经验和在其领域的专业知识，其在研究项目中的重要角色，以及政府实体如NASA和AFRL的持续关注和资助，使其处于有利地位以继续推进其拟从事的高超音速技术研究事业。 ”Id. at 893。正如这表明的，我们在确定申请人是否处于有利地位以推进其拟从事事业时考察多种因素，引用仅是可能有助于此类认定的众多因素之一。
6 虽然我们仅讨论这些信件中的样本，但我们已审查并考虑了每一封信。

已发表，且无法从记录确定该研究在该领域取得了何种成功或贡献。
I I描述了申请人在一个团队中并在I 监督下开展的一项研究。他将申请人的贡献描述为“ 不可或缺的 ”，因为申请人在
~------::-------:-----,-,----,----,----,------,-----,'方面提供了专业知识。尽管~-~称该研究于2016年在一次会议上展示并受到其他心脏病专家的极大关注，但无迹象表明该研究被他人引用。其获得的任何关注未在记录中得到证实。此外，I I称研究结果前景良好，因为防止再入院率对医疗系统和患者均有益。然而，无论是D
D 还是记录中的证据，均未确立申请人的研究与系统或患者医疗成本降低之间的直接联系。

虽然我们认识到，研究必须在某种程度上为知识库增添信息，才能被接受用于发表、展示、获得资助或获得学术学分，但并非每一位从事过原创研究的人都会被认定处于有利地位以推进其拟议事业。相反，我们审查Dhanasar案中列出的因素，以确定例如该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这一认定。Id. at 890。申请人未能证明其已发表和展示的工作已成为心血管医学领域进步的推动力，未能证明其已影响心血管疾病的诊断或治疗方案，也未能证明其已在医学界引起大量积极讨论。证据亦未能以其他方式证明其工作构成研究心血管疾病的成功或进展记录。

在上诉中，申请人主张，由于他是一名医师-研究人员，他从事临床、研究、教学和领导工作，而他已提供的证据充分确立了他在这些领域的成就。如前一节所述，心内科主任未将研究确定为其职责的一部分，申请人也未说明他将把多少时间投入到其工作的各个方面。申请人是否在研究方面担任主要或次要角色，这一点没有得到很好的解释，我们也无法确定申请人在每个领域工作的性质和范围。因此，我们认定申请人并未如其所称已提供充分证据。由于记录不足以证明申请人处于有利地位以推进其拟议研究事业，他未能确立其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 确定豁免对美国之利益的权衡因素

如上所述，第三项要件要求申请人证明，总体权衡而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。在此，申请人主张，由于其医学培训、在其专业领域的知识和技能、研究经验和成就、其领域的重要性以及劳工证的不切实际性，他有资格获得豁免。

关于即使存在其他合格美国工人申请人仍将提供的利益，申请人主张，他除从事一系列其他医学科学工作外还从事临床工作，这使他区别于其他典型的仅具备最低资格的美国工人。据申请人称，典型的美国工人只会从事临床工作，因此美国不会从申请人提供的研究经验中受益。然而，如前所述，申请人未说明他将把多少时间投入到非临床职责，也未证明2017年之后发表的研究记录。从记录中无法确定其非临床工作实质上多于典型的仅具备最低资格的美国工人可能提供的工作。

申请人还主张，其工作结合了不同职业，包括临床医师、医学研究人员和教育工作者，这些职业超出了可在劳工证中阐明的典型职位范围。虽然该职位可能 atypical，但申请人未解释为何超出和/或不属于该职业正常范围的要求不能在劳工证中合理阐明。事实上，劳工部（DOL）就如何获取此类信息并充分告知DOL提供了指导。7

由于申请人未能确立拟议事业在Dhanasar框架第一项要件下具有国家重要性，也未能确立其处于有利地位以推进其拟议事业（第二项要件的要求），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。

111. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项和第二项要件，我们认定他未能确立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。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为独立的替代裁判依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

7 见劳工部就业与培训管理局页面 https://foreign laborcert.doleta.gov/faqsanswers.cfm（最后访问日期2021年6月7日）。