JUN302021_03B5203 · 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：15470910 日期：2021年6月30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）

申请人是一名医生，寻求被归类为持有高等学位的专业人士以及科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附带的职位邀请要求给予国家利益豁免。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准对所需职位邀请的豁免，从而豁免劳工证。

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职位邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。

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。本法第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职位邀请要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一递进框架：

(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……符合条件的移民，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，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求之外国人。

(B) 职位邀请之豁免——

(i) 国家利益豁免。——司法部长可在其认为符合国家利益时，豁免(A)项关于外籍人士的科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

尽管本法或相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，如果申请人证明：(1) 该外籍人士拟从事的事业兼具实质性价值和国家级重要性；(2) 该外籍人士处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体权衡，豁免职位邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国，则USCIS可作为裁量事项批准国家利益豁免。

第一项要件涉及实质性价值和国家级重要性，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。在确定拟议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议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议事业，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。

第三项要件要求申请人证明，总体权衡，豁免职位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：鉴于该外籍人士的资格性质或拟议事业，该外籍人士获得职位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，美国是否仍将从该外籍人士的贡献中受益；以及

1 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

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，总体权衡，豁免职位邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

记录表明，申请人符合持有高等学位的专业人士资格。3 因此，我们无需考虑科学、艺术或商业领域特殊能力的替代主张。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

申请人于2009年至2017年在巴西行医，并于2016年短暂担任医学院教授。在前往加拿大后，申请人于2018年作为F-1非移民学生的配偶进入美国。尽管申请人过去的职业是专攻[已隐去]的医生，其在申请表上指明寻求作为“ 医学科学家 ”的职位，将“ [进]行与理解人类疾病和改善人类健康相关的研究。 ”如下所述，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其符合Dhanasar分析框架下的国家利益豁免资格。

审理主任认定申请人符合Dhanasar框架的第一项要件，即涉及实质性价值和国家级重要性。我们无需在此重新审视该结论。审理主任还认定申请人未满足第二项或第三项要件。

如下所述，我们同意审理主任的结论，即申请人未能证明其处于有利地位以推进拟议事业。

申请人称其：
打算推进其作为医学科学家的职业生涯，[已隐去]，通过开展研究和参与临床调查，以更好地理解和治疗疾病，改善整体人类健康、医学和医疗保健，并通过识别任何商业机会，利用广泛的研究支持美国医疗保健行业和国家利益。

申请人未主张其具有从事研究的医学科学家的先前经验。相反，其“ 曾在大型医院担任医生和[已隐去]，并在巴西担任医学教师 ”，并声称：“ 基于其在医疗领域的丰富经验，[其]处于有利地位以推进其作为医学科学家在[已隐去]工作的拟议事业。 ”

申请人的“ 职业计划与陈述 ”描述了其作为执业者的经验，但未解释该经验将如何转化为医学研究。其声称：

2 关于此三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 申请人于2006年在巴西[已隐去]大学获得医学学位。

我将能够：

- 开展人类疾病预防和治疗的研究，特别是[已隐去]健康；
- 开发治疗方法和药物以改善人类健康；
- 开展和设计临床研究，准备和分析医学样本和数据；
- 撰写关于研究结果的技术报告；
- 创建、测试和标准化药物、医疗器械和设备；
- 协调优质护理服务，确保患者安全和法律合规；
- 谈判医药和医疗保健成本以增加收入并减少损失；
- 培训、指导和监督有志于从事医疗和健康服务的专业人员；
- 促进公共卫生管理、组织、运营和控制与医疗保健各方面相关的实践；以及
- 创造美国就业机会并产生美国税收。

上述清单似乎是对来自多种职业的任务的汇总，而非特定于医学研究的职责。例如，申请人未指明任何一项既涉及协商医疗保健费用又涉及创建医疗器械的具体职业。更重要的是，申请人未解释其背景如何使其处于有利地位以执行这些任务。

另一份单独的引言性陈述包含一份相当不同的清单：

作为医学科学家……他将能够：

- 改善医学I I研究、质量保证、法规合规和医疗技术；
- 开展医学研究并领导科学家和医疗技术人员团队从事此项工作，以促进医学研究、医学和医疗技术id I的进步；
- 设计和实施临床试验，起草研究概要、方法学，收集和分析数据，发表和展示重要发现，并发表研究以促进公共卫生，用于诊断、治疗和治愈疾病；
- 起草研究资助申请，寻求资金，并与医疗公司、组织和机构建立合作；以及
- 编辑、发表和展示科学出版物，并在科学会议和联合体上展示医学研究。

申请人未引用任何证据表明其在所列任何领域具有任何先前经验。医疗实践和医学研究是相关但不同的努力领域，在其中一个领域的经验并不传达或暗示在另一领域的专业知识。申请人未阐明关于其拟议研究的具体计划，而是依赖关于此类研究的一般信息。

申请人称“ 若干其他专业人士……撰写了证明信，证明[申请人]的独特专业知识。 ”这些信件以及申请人本人的简历并未表明

申请人具有任何医学研究的先前经验。信件撰写人证明申请人作为医生的技能，并以不同程度的细节描述其经验，但他们未表现出对申请人计划从事研究而非医疗实践的任何了解。

在证据请求中，审理主任告知申请人，初始提交未确立申请人处于有利地位以作为医学研究人员工作。我们注意到，在该通知中，审理主任未指示申请人改变其拟议努力，也未表示任何此类改变将被接受。

作为回应，申请人提交了一份新的“职业计划与声明”，概述了一项与最初描述的医学研究非常不同的拟议努力。在其修订计划中，申请人称其将从事医学实践，“特别专注于急诊医学、重症监护医学、临床医学和II。”申请人还声称其正在寻求委员会认证，并已开始参加所需考试以取得在美国的执照资格。申请人未提及其先前从事医学研究的计划，也未解释其显然放弃该计划的原因。

申请人的回应还包括电子邮件打印件，显示在2020年4月，即其提交申请十个月后，其向多家医疗诊所、医院和人员派遣机构询问了各种就业机会。

在驳回申请时，审理主任认定，证明申请人作为II能力的信件“未确立……作为研究人员的成功记录”，且申请人未表明“任何计划、进展、财务支持或其他……推动该努力向前发展的承诺。”审理主任还指出，关于申请人在美国从事医学实践计划的证据日期在申请2019年6月提交日期之后。

在上诉中，申请人主张审理主任错误，因为申请人凭借其“卓越和多元的专业知识”处于有利地位以推进拟议努力。上诉书面论证意见未详细讨论拟议努力，也未承认提交了两项相当不同的拟议努力。

在提交时，申请人的拟议努力侧重于医学研究，而申请人似乎在该领域没有任何经验或专业培训。我们认定申请人并非处于有利地位以推进初始提交中描述的拟议努力。

第二版拟议努力不属于初始提交的一部分。申请人必须在提交时满足资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。此外，申请人不得对已提交的申请进行重大变更，以使明显有缺陷的申请符合USCIS要求。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。在此，申请人拟议努力的替换并非仅为增加清晰度或细节的微小修订。相反，它代表了从一种职业（医学研究人员）到另一种职业（医生）的重大实质性变更。4

4 接受这一变更将意味着将初始提交视为仅为占位，在申请人就其拟议努力做出最终决定之前确保优先日期。

基于上述理由，申请人未确立其处于有利地位以推进申请初始提交中描述的拟议努力。

鉴于上述结论，对Dhanasar第三项要件的详细讨论不能改变本上诉的结果。因此，我们保留该问题。5

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，我们认定其未确立作为自由裁量事项获得国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

5 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。尽管我们保留该问题，我们简要指出，申请人的第三项要件论证严重依赖关于美国医生短缺的信息（即使在初始提交中，当时申请人尚未声称其寻求在美国从事医学实践）。该法第203(b)(2)(B)(ii)条规定在特定条件下提供基于短缺的豁免，8 C.F.R. § 204.12的法规概述了医生基于此类短缺获得豁免资格的程序。然而，在此，申请人未遵循该程序或试图满足其中规定的要求。申请人不能回避这些法定和法规要求，而转而根据Dhanasar框架寻求基于短缺的豁免。Dhanasar未规定基于短缺的豁免，因为劳工认证程序是劳工部确认合格美国工人不可获得性的方式。倾向于支持批准劳工认证的信息并不使该劳工认证变得无实际意义。