MAR032020_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：7588992 日期：2020年3月3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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名专攻心血管医学的医生和研究人员，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）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级学位的专业人士分类资格，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，申请人提交了一份书面论证意见，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资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类资格，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人士。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，即持有高级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利，且其科学、艺术、专业或商业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。

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分析框架。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）可行使自由裁量权2，在申请人证明以下事项时批准国家利益豁免：(1) 该外国人的拟议事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 该外国人处于有利地位以推进拟议事业；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——实质性价值和国家重要性——聚焦于该外国人拟从事的具体事业。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议事业转向该外国人。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、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，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：鉴于该外国人资格的性质或拟议事业，该外国人获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国人的贡献中受益；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批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

该外国人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要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在[已隐去]时，申请人正在[已隐去]担任内科住院医师。申请人提供了[已隐去]内科住院医师项目主任的一封信，信中称其“负责照护患者，但同时将住院医师培训的相当一部分时间投入到心血管疾病的重要研究项目中”。4

A. 拟议事业的实质性价值和国家重要性

申请人表示其打算继续从事与[已隐去]心脏病学和[已隐去]疾病相关的研究。他解释称，其拟议研究旨在了解[已隐去]治疗[已隐去]疾病的有效性、优化[已隐去]闭塞的治疗技术，以及确定晚期[已隐去]疾病患者的最佳他汀剂量。

记录支持审理主任的认定，即申请人的拟议事业具有实质性价值和国家重要性。例如，记录包括来自美国心脏协会和美国疾病控制与预防中心的信息，讨论了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。此外，申请人提供的文件表明其拟议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议心血管研究既具有实质性价值又具有国家重要性，我们同意审理主任的认定，即申请人满足 Dhanasar 框架的第一项要件。5

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

4 由于申请人申请的是工作要求豁免，其无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关其当前职位的信息，以说明其打算工作的身份，从而确定其拟议事业是否满足 Dhanasar 分析框架的要求。

5 关于申请人在[已隐去]的患者照护职责，虽然这些工作具有实质性价值，但记录并未证明其临床工作将影响心血管医学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，在没有足够文件证据证明其更广泛影响的情况下，申请人的临床活动不符合 Dhanasar 框架第一项要件的“国家重要性”要素。同样，在 Dhanasar 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。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转向申请人。如前所述，他的临床工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于申请人拟议的心血管研究对该领域具有更广泛的影响（不同于他作为临床医生的工作），我们在本要件下的分析将侧重于他是否处于有利地位，能够推进其与心脏病学和[已隐去]疾病相关的拟议研究。基于下文所述理由，证据不足以证明根据Dhanasar第二项要件他处于有利地位能够推进该研究。

记录包括申请人的简历、学术资历、医学认证、同行评审活动、发表文章和会议报告的文件。他还提供了引用其已发表作品的文献证据6，以及讨论其过往研究项目的推荐信。

在支持申请的推荐信中，几位医学教授讨论了申请人旨在理解和治疗心血管疾病的研究。7 例如，关于申请人的[已隐去]介入研究，[已隐去]大学医学院的[已隐去]临床教授表示：“ [申请人]的调查显示，接受[已隐去]的患者在支架置入过程中表现出更少的手术并发症，且[已隐去]血管与长期不良结局之间没有关联。 ”[已隐去]指出，该研究“ 表明[已隐去]是提高[已隐去]手术成功率的安　　全有效方法。 ”记录包括一份2018年7月的Google Scholar引用报告，表明上述发表于Catheterization and Cardiovascular Interventions的研究（题为

[已隐去]）自2017年8月发表以来已获得一次引用。8 [已隐去]

6 例如，申请人提供了一份2018年7月的Google Scholar引用报告，表明其发表于Expert Review of Cardiovascular Therapy的文章（题为[已隐去]）自2017年1月在线发表以来已获得11次引用。我们注意到其中三次引用为申请人自引。在回应审理主任的证据要求时，申请人主张其引用记录强于Dhanasar博士——即我们Dhanasar先例决定中的申请人。虽然我们将Dhanasar博士的“ 出版物及其他引用其作品的已发表材料 ”列为其提交的文件之一，但我们根据第二项要件认定他处于有利地位并非基于其引用记录。相反，在我们的先例决定中，我们认定“ 申请人的教育背景、经验和在其领域的专业知识、其在研究项目中角色的重要性，以及NASA和AFRL等政府实体的持续关注和资助，使他处于有利地位，能够继续推进其拟议的高超音速技术研究事业。 ”Id. at 893。在确定申请人是否处于有利地位能够推进其拟议事业时，我们考虑多种因素，引用仅是可能有助于此类认定的众多因素之一。

7 虽然我们讨论了这些信件中的样本，但我们已审查并考虑了每一封信件。

8 申请人提供了Clarivate Analytics的2017年10月数据，涉及包括“ 临床医学 ”在内的各研究领域按发表年份的基线引用率和百分位数。Clarivate Analytics的这份文件指出，“ 引用频率高度偏斜，许多论文引用频率低，相对少数论文引用频率高。因此，引用率不应被解释为代表分布的中心趋势。 ”无论如何，申请人未能证明其发表于Catheterization and Cardiovascular Interventions和Expert Review of Cardiovascular Therapy的文章所获引用次数反映了相关方对其工作的关注程度足以满足本要件。

此外，[已隐去]大学[已隐去]医学副教授[已隐去]断言，“ [申请人]研究中我最熟悉的领域之一是他对[已隐去]支架和[已隐去]用于治疗冠状动脉[已隐去]（作为冠状动脉疾病并发症发生）的比较分析。 ”[已隐去]进一步指出，申请人的工作“ 确定[已隐去]导致低[已隐去]死亡率和改善[已隐去]直径 ”，且其“ 发现有助于就[已隐去]的理想治疗建立临床共识 ”，但申请人未证明这些发现已被该领域其他人实施、采用或赞誉。关于申请人涉及[已隐去]疾病的研究，[已隐去]大学[已隐去]临床医学兼职副教授指出，[已隐去]的工作证明“ 接受[已隐去]和血管成形术的患者病变[已隐去]和[已隐去]病变的发生率降低。 ”上述Google Scholar引用报告反映，申请人发表于Catheterization and Cardiovascular Interventions的文章（题为

9[已隐去]报告这些发现自2017年以来已被引用八次。然而，申请人未证明这一引用次数构成成功记录或相关方对其工作的关注程度足以满足Dhanasar第二项要件。

关于其同行评审活动，申请人提供的证据表明他为Vascular Medicine和Journal of Endovascular Therapy审阅了七篇文章。然而，申请人未记录这些期刊的声誉，也未提供其他文件证明其同行评审经验达到使其处于有利地位能够推进其拟议心血管医学研究的水平。记录也未显示申请人偶尔参与广泛的同行评审过程代表其领域的成功记录，或以其他方式表明他处于有利地位能够推进其研究事业。

证据表明申请人在其医学生涯的培训阶段进行了研究、发表和报告，但他未证明这项工作使其处于有利地位能够推进其与[已隐去]心脏病学和[已隐去]疾病相关的拟议研究。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、资助或获得学术学分，但并非每个进行了原创研究的人都会被认定处于有利地位能够推进其拟议事业。相反，我们审查Dhanasar中规定的因素，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关注是否支持此类认定。Id. at 890。然而，申请人未证明其已发表和报告的工作已成为心血管医学领域进步的推动力，影响了心血管疾病的诊断或治疗方案，或在医学界产生了大量积极讨论。证据也未以其他方式表明其工作构成研究心血管疾病的成功或进步记录。由于记录不足以证明

9 其中四次引用为申请人或其合著者[已隐去]的自引。

申请人处于有利地位能够推进其拟议研究事业，因此他未证明其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的利益

如上所述，第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证对美国有利。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。然而，由于申请人未证明其处于有利地位能够推进其拟议事业，不符合Dhanasar框架第二项要件的要求，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。

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，我们认定他未证明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。