MAR272019_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

事项：P-P-M- 日期：2019年3月27日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

申请：表格 I-140，外籍劳工移民申请

申请人是一名住院医师，寻求作为持有高级学位的专业人士类别成员的第二优先移民分类，以及针对该EB-2分类所附工作要求国家利益豁免。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，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了表格 I-140，外籍劳工移民申请，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士类别成员的分类资格，但未确立豁免所需工作要求从而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，主张其根据Dhanasar框架有资格获得国家利益豁免。

经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合 underlying 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：

事项：P-P-M-

(2) 属于持有高级学位的专业人士类别成员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同等学历的专业人士类别成员，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，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) 工作要求豁免-

(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、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关部门规章均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884中提出了审理国家利益豁免申请框架。1 Dhanasar指出，在确立EB-2资格后，USCIS可酌情在满足以下条件时批准国家利益豁免。

第一项条件，实质价值和国家重要性，聚焦于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重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项条件将焦点从拟从事的事业转向外国国民。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。

第三项条件要求申请人证明，总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于外国国民的资格性质或拟从事的事业，外国国民获得工作机会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，美国是否仍将从外国国民的贡献中受益；以及外国国民贡献的国家利益是否

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)。

。

事项：P-P-M-

足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每起案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。2

II. 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类别成员的资格。有待确定的剩余问题是申请人是否已确立豁免工作要求从而豁免劳工证将符合国家利益。

在提交申请时，申请人是 放射科的一名住院医师。记录包括一封来自 诊断放射学住院医师项目主任的无日期信函，表明 已向[申请人]提供教职，在心胸影像科和核医学科工作，将于2019年7月开始。3 证据表明，在这两个职位中，临床护理职责占预计工时的大部分，少量时间用于教学和研究。

A. 拟从事事业的实质价值和国家重要性

在随表格 I-140 提交的2017年8月信函中，申请人表示她打算继续其 “ 诊断放射学研究。她希望利用其培训和技能，在核医学和分子影像相关领域进一步开展正电子发射断层扫描-计算机断层扫描（PET-CT）和正电子发射断层扫描-磁共振成像（PET-MRI）的研究工作。 ” 申请人进一步表示，她的 “ 研究兴趣在于PET-CT和分子影像在心脏病、癌症患者、肝肾功能衰竭患者以及传染病患者的评估和治疗中的作用。 ”

初次提交的材料提供了来自 的关于核医学和分子影像的信息。该信息解释，核医学和分子影像的医疗保健益处包括 “ 更好地理解疾病通路、快速评估新药、改进治疗选择、监测患者对治疗的反应，以及寻找识别疾病风险个体的新方法。 ” 此外，申请人提供了医学同事的信函，说明她的研究有潜力改善美国影像领域的患者护理。

审理主任认可拟从事研究的更广泛影响，但指出，根据对申请人当前和未来职位的描述，她的 “ 大部分时间现在和将来都用于临床职责 ”，而非医学影像研究。审理主任

2 关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 由于申请人申请豁免工作要求，她无需拥有来自特定雇主的工作机会。但是，我们将考虑有关她当前和未来职位的信息，以说明她打算以何种身份工作，从而确定其拟从事的事业是否满足Dhanasar框架第一项条件的要求。

。

事项：P-P-M-

因此认定，申请人打算用于拟从事研究的有限时间不足以满足Dhanasar框架的第一项条件。此外，虽然申请人声称她“ 预计将担任主要研究者或与研究项目合作的医师 ”，但记录未包含足够信息或支持性证据，以指明她打算在 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。4 因此，我们同意审理主任的意见，即申请人关于其拟从事研究的证据不足以满足Dhanasar的第一项条件。

关于申请人提出的“ 临床护理职责 ”，2018年4月来自[已隐去]的一封信表明，申请人“ 将为转诊至[已隐去]的普通患者群体提供高级影像专业知识。 ”申请人主张，由于[已隐去]治疗来自全国各地的患者，并且“ 是全美20家规模最大、设备最精良的机构之一 ”，“ 申请人通过关联影响美国的医疗保健利益 ”，因此她拟议的临床护理职责具有国家重要性。

此外，关于申请人拟议的教学职责，她提交了一封来自[已隐去]放射学教授[已隐去]的信，信中称：

[申请人的]对轮转至心胸科的住院医师的教学职责将包括日常指导，即教育住院医师阅读和解读胸部X光片、胸部CT、心脏CT及MR、心血管造影，此外还包括实施胸部介入手术。她还将被要求每年为住院医师提供至少四次心胸科教学讲座……

[已隐去]进一步指出，申请人对[已隐去]放射科住院医师的教育“ 有益于整个美国，因为[已隐去]培养住院医师在离开[已隐去]后在全国各地提供优质的患者护理。 ”此外，[已隐去]断言：“ 在过去十年中，62%的放射科住院医师前往为整个美国东南地区（AL、MS、LA、TN、FL和GA）提供服务的医院，而30%则继续在全国（东南地区以外）提供服务。 ”申请人坚持认为，[已隐去]“ 拥有美国一些顶尖的医学项目，并为不仅来自阿拉巴马州而且来自美国各地的下一代医生提供培训，从而证明[该]申请人的教学职责具有国家重要性。 ”

关于申请人在[已隐去]的患者护理和教育职责，尽管这些努力具有实质性价值，但记录并未证明她的临床和教学工作会影响诊断放射学、核医学和分子影像领域或更广泛的美国医疗保健行业，而非仅限于她所服务的患者和她的医学学员。这里的问题不是[已隐去]及其放射科住院医师项目的更广泛影响或它们对美国医疗保健的累积效应，而是申请人作为医学教育者和放射科临床医生具体拟议工作的潜在预期影响。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

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。

。

Matter of P-P-M-

作为放射科医生的工作和作为医学讲师的活动不符合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移到申请人身上。如前所述，申请人的临床护理和教学职责不符合Dhanasar框架的第一项要件。此外，我们同意审理主任的认定，即由于申请人打算投入研究的时间很少，且缺乏关于其拟议研究性质或范围的证据，不足以满足Dhanasar框架的第一项要件。然而，由于审理主任承认申请人拟议的“ 研究对该领域具有更广泛的影响 ”（不同于她的临床护理和教学职责），我们在本要件下的分析将侧重于她是否处于有利地位以推进其拟议研究。基于下述理由，即使申请人的拟议研究满足了Dhanasar的第一项要件，证据也不足以证明她根据第二项要件处于有利地位以推进该研究。

记录包括申请人的简历、学术资历、医学认证和执照、发表的文章以及会议报告的文件。她还提供了其文章的引用和下载报告，以及讨论其医学培训、临床工作和研究项目的推荐信。5

在支持申请的推荐信中，几位放射学教授讨论了申请人的研究，该研究旨在为PET-CT和分子影像在心脏病、癌症患者、肝肾功能衰竭患者以及传染病患者的评估和治疗中开发更好的实践方法。例如，[已隐去]影像科主任[已隐去]断言，申请人的“ 研究能够识别MPI[心肌灌注成像]扫描恶化的患者，并能够识别该高风险组中因CAD[冠状动脉疾病]死亡风险最高的患者，并建议更密切的临床监测…… ”记录包括一份Springer引用报告，显示申请人在《核心脏病学杂志》上发表的文章已被引用十次。6 然而，她未提供比较统计数据以证明这一引用水平在其领域内的重要性，证据也未以其他方式证明其发表和报告的研究构成成功记录或相关方对其工作的兴趣程度足以满足本要件。

此外，[已隐去]放射学教授[已隐去]表示，申请人“ 最近撰写了一篇关于心脏结节病影像学的论文 ”，并且她“ 处于开发新影像技术和算法的前沿 ”。同样，[已隐去]放射学教授[已隐去]指出，申请人的研究“ 项目已在重要全国性会议上报告，并在高影响力同行评审

5 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。
6 Springer引用报告中列出的十篇文章中有六篇反映了[已隐去]申请人合著者的自引。

期刊上发表。”申请人提供了Springer Link的信息，显示她在《核心脏病学杂志》上的三篇文章已被下载数百次，但她未提供证据说明这一信息的重要性，也未证明其研究已被查看者实施、利用或赞赏。申请人文章的下载量证实她已传播其研究成果，但不足以证明其研究的成功记录或对其研究的兴趣。

记录表明，申请人在其诊断放射学生涯中已开展、发表和报告研究。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，但并非每一位开展原创研究的人都将被认定处于有利地位以推进其拟议研究。相反，我们审查Dhanasar案中列出的因素，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兴趣是否支持此类认定。Id. at 890。申请人未证明其发表和报告的工作已被独立研究人员频繁引用，或以其他方式成为该领域进展的推动力，或已影响临床实践，或已在更广泛的医学界产生大量积极讨论。证据也未以其他方式证明其工作构成其研究领域的成功或进展记录。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，她未证明其满足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将有益于美国。在此，申请人声称她因教育背景、研究经验和成就、过去从政府实体获得的资助以及在美国继续工作的长期计划而有资格获得豁免。然而，由于申请人未证明其满足Dhanasar框架的第一项和第二项要件，她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

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所规定的三项必要条件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免资格，亦未能证明其依据自由裁量权应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，各项理由均作为独立的、替代性的裁判依据予以考量。在签证申请程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民利益的资格的责任。见《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)。本案中，该举证责任未获满足。

Matter of P-P-M-

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of P-P-M-, ID# 2591797 (AAO Mar. 27, 2019)