MAY192017_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

案由 A-D- 日期：2017年5月19日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

申请：表格 I-140，外籍劳工移民申请

申请人是一名专攻新生儿学的医生和研究人员，寻求作为持有高级学位的专业人士的第二优先移民分类，以及针对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求的国家利益豁免。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，如果申请人证明：(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议事业；且 (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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未确立豁免工作邀请并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。

2017年3月，我们发出补充证据请求（RFE），要求申请人提供满足 Dhanasar 所载三部分框架的证据。作为回应，申请人提交了额外文件，并主张其根据 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。

一、法律

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，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邀请要求符合国家利益。

案由 A-D-

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……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，将实质性惠及美国未来的国家经济、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。

(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，可豁免第 (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，但我们最近为审理国家利益豁免申请制定了新框架。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 884。1 Dhanasar 阐明，在确立作为高级学位专业人士或具有特殊能力人士的 EB-2 资格后，USCIS 可批准国家利益豁免，如果申请人以优势证据证明：(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议事业；且 (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。如果满足这三个要素，USCIS 可酌情批准国家利益豁免。

第一项要件，实质价值和国家重要性，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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在未来影响。

第二项要件将焦点从拟议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、知识及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；

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)。

案由 A-D-

以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的利益。

第三项要件要求申请人证明，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。在进行此分析时，USCIS 可评估如下因素：鉴于该外国国民资格的性质或拟议事业，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表明，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。2

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。唯一需要确定的问题是申请人是否已确立豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。

申请人表示，其寻求国家利益豁免“ 基于[其]研究的预期利益 ”而非其临床服务。提交申请时，申请人正在（ 的组成部分）作为二年级儿科住院医师接受研究生医学培训。作为对我们 RFE 的回应，他提交了一封 2016 年的电子邮件，通知其“ 被任命为专业 staff ”于 4

A. 拟议事业的实质价值和国家重要性

申请人表示，其研究针对新生儿重症监护病房（NICU）中早产儿所患疾病。他解释说，其工作旨在通过专注于缓解新生儿败血症、父母和照护者心理健康问题以及新生儿缺氧等问题来改善 NICU 的条件。在其信中，一名儿科医生和新生儿学家，指出申请人的研究“ 有望改善早产新生儿的护理及其结果，不仅通过改善我们对该疾病的认知和管理方式，还通过改善这些

2 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 记录显示，他此前在 完成了新生儿-围产期医学专科培训。
4 由于申请人申请豁免工作邀请要求，其无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关该预期职位的信息，以说明其打算工作的身份。

。

案由 A-D-

病情复杂婴儿的心理健康。他的工作也在改善我们社会中弱势群体的生活。”我们认定，申请人作为新生儿研究人员的拟议工作具有实质价值。

为评估申请人的工作是否满足国家重要性要求，我们要求提供记录其工作“潜在预期影响”的证据。申请人的答复解释称，其研究旨在“处理NICU中的晚发型败血症”，“确定哪些儿童风险最高”，并了解败血症的预测因素，如呼吸暂停和低体温。申请人继续称：“在这种情况下挽救儿童生命是一个国家问题和国家利益……护理早产儿成本高昂；提高成功几率既能挽救生命也能节省金钱。”记录中还包括医生和医学教授的来信，讨论其关于新生儿护理改进的研究及其对我国医疗保健系统的潜在益处。记录还证明其研究拟议的益处具有更广泛的影响，因为其工作成果通过医学期刊和会议传播给该领域的其他人。我们认定证据足以证明申请人的新生儿学研究具有国家重要性。由于申请人已证明其拟议研究具有实质价值和重要性，他满足Dhanasar框架的第一项要件。

虽然申请人对患者的护理和治疗具有实质价值，但记录并未证明其临床工作会影响新生儿学领域和医疗保健行业更广泛的范围，而非仅限于他所服务的患者。因此，在没有足够书面证据证明其更广泛影响的情况下，申请人作为医生和新生儿科医生的临床工作本身不满足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，因为它们不会更广泛地影响其领域。!d. 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的资格。申请人提交了其已发表作品、专业会员资格、学术资历以及来自 的内部奖项的文件。他还提供了四封讨论其医学培训和研究项目的推荐信。针对我们的RFE，申请人提供了其同行评审活动、海报展示以及一篇引用其工作的文章的证据。

申请人主张他受雇于“美国顶尖研究医院之一”，他在国际会议上展示了其研究成果，且其已发表作品被他人引用。在支持申请的来信中，医学教授讨论了申请人旨在改善NICU条件的研究。例如， 的儿科教授 描述了申请人改善“入住新生儿重症监护病房婴儿母亲的心理健康结果”的工作。 表示，申请人撰写了一项研究，“表明婴儿家庭成员中存在高比例的心理健康问题，如抑郁、焦虑和压力”

。

Matter of A-D-

入住NICU。”虽然 指出申请人“ 建立了一个同伴支持小组 ”，由婴儿入住 NICU的父母组成，但他没有提供具体例子说明申请人的研究结果如何在相关方中产生了积极兴趣、已在其他医疗中心的NICU中实施，或以其他方式反映其研究领域的成功记录。

此外， 的儿科副教授 表示，申请人在 的研究结果“ 揭示呼吸暂停和低体温是实际危及生命的新生儿感染的关键风险因素。”进一步指出，“ [由]于这项开创性研究，新生儿科医生可以更早启动必要且可能挽救生命的抗生素治疗，可能减少这些微小婴儿的显著发病率和死亡率。”此外， 的儿科和新生儿学教授讨论了申请人的研究如何“ 表明在需要氧气的早产儿中，手动和自动记录的血氧饱和度值之间存在显著差异。”补充道：“ 在我们管理NICU患者的背景下，这是一个重要发现，因为它表明对需要氧气的婴儿使用自动供氧系统可能能够改变这些患者的生存率和疾病负担。”

记录证明申请人在其医学培训期间进行了研究、发表了研究成果并进行了展示。虽然我们认识到研究必须以某种方式为知识库增加信息才能被接受发表、展示、资助或学术认可，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以推进其拟议研究。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兴趣是否支持此类认定。!d. at 890。申请人未证明其研究被独立新生儿科医生频繁引用，或以其他方式成为该领域进步的推动力，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。例如，记录中仅包含一篇引用申请人工作的文章。具体而言，该文章引用了他的发现，即“ [中央呼吸暂停的急性增加是NICU早产儿晚发型败血症最常见的体征之一。”证据也未以其他方式证明其工作构成其研究领域的成功记录。

关于申请人的同行评审活动，其对我们RFE的答复包括一封信和电子邮件，确认他在2016年和2017年为 和 审阅了稿件。此外，他提交了一份 2017年的信函，任命他为 的“ 学术编辑 ”。申请人的同行评审活动和编辑任命晚于2015年6月26日提交I-140表格的日期。资格必须在提交时确立。8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)。无论如何，申请人未证明上述期刊的声誉，也未提供其他证据证明其过去的同行评审经历

。

Matter of A-D-

达到使其处于有利地位以推进其拟议研究事业的水平。记录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，或否则表明他处于有利地位以推进新生儿学研究。

总之，申请人未证明其领域的成功或进展记录，或相关方对其工作的兴趣程度，达到使其处于有利地位以推进其拟议事业——研究影响NICU早产儿的疾病——的水平。由于记录不足以证明申请人处于有利地位以推进其拟议事业，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益处

申请人主张劳工证程序不会产生与其专业资格水平相当的“ 适当替代 ”。他争辩称“ [劳]工证测试美国劳动力市场是否有最低合格员工 ”，而此类个人“ 不会找到现有问题的新解决方案。 ”5 申请人进一步主张“ [当]人命关天时，需要最优秀和最聪明的人。 ”

我们注意到， 最近代表申请人提交了ETA 9089表格，即永久就业认证申请，且该表格于2016年9月26日获美国劳工部认证。6 因此，记录未证明获得劳工证将不切实际，也不支持在其案件中豁免工作邀请要求及劳工证要求是必要且对美国有益的声称。虽然申请人的某些知识和经验可能超过其职业的最低要求，因而难以在劳工证申请中轻易表述，但他未如所称证明其通过拟议事业为美国带来的益处超过劳工证程序固有的益处。申请人未证明其研究具有紧迫的国家利益，也未证明其提供的贡献价值如此之高，以至于总体而言，即使有其他合格的美国工人可用，他们也将使国家受益。总之，申请人未证明权衡之下，豁免工作邀请要求及劳工证要求将对美国有益。因此，申请人未证明其满足Dhanasar框架的第三项要件。

5 劳工证程序旨在证明外籍劳工不会取代或不利影响从事类似工作的美国工人的工资和工作条件。职位要求必须符合美国该职业通常要求的标准，不得为外籍劳工的资质量身定制或过度限制，除非有充分文件证明其源于运营必要性。
6 随后，其雇主代其提交了I-140表格，该表格于2016年10月27日获USCIS批准。

Matter of A-D-

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的三项要件，我们认定其未能确立资格，亦未在自由裁量层面证明其值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of A-D-, ID# 287483 (AAO 2017年5月19日)