MAY272020_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：7466448 日期：2020年5月27日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名医生和研究人员，寻求第二优先移民分类，即作为持有高等学位的专业人士，以及针对此 EB-2 分类所附工作要求申请国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能按要求证明豁免工作要求、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。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将支持上诉。

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) 属于持有高等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，即属于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，将潜在地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，且其服务在

科学、艺术、专业或商业领域由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作要约的豁免——

(i) 国家利益豁免。……[总检察长]在总检察长认为符合国家利益时，可豁免 (A) 项下关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 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性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；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。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

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要约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，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。2

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

二、分析

正如审理主任决定中所承认的，记录表明申请人符合持有高等学位的专业人士资格。3 唯一需要确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作要求从而豁免劳工证将符合国家利益。

提交申请时，申请人是[已隐去]大学医学院的一年级住院医师。记录表明其职责涉及患者护理、研究以及教学和监督学生。他计划完成医学培训并寻求成为心脏病学教职人员的职位，继续其专注于机械循环支持的研究和临床工作。基于下述理由，我们认定申请人已根据 Dhanasar 框架确立国家利益豁免的资格。

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在机械循环支持领域的研究。具体而言，他打算扩展其当前研究，以评估和减轻[已隐去]装置插入引起的并发症，并研究使用[已隐去][已隐去]以提供循环和呼吸支持。他还在对审理主任补充证据请求（RFE）的答复中表示，其意图是受雇于“ 高度重视研究 ”且“ 并非仅涉及个别患者日常管理 ”的职位。

在其决定中，审理主任认定申请人拟议事业具有实质性价值。基于记录中关于心血管疾病相关死亡人数及相关医疗经济负担的证据，我们同意申请人在患者治疗方面的工作及其在机械循环支持领域的研究具有实质性价值。

为满足国家重要性要求，申请人必须证明其工作的“ 潜在前瞻性影响 ”。作为其拟议工作惠益在医学领域、更具体地在心脏病学领域具有更广泛影响的证据，他提交了推荐信，描述其关于机械辅助装置的研究将如何影响患者结局以及为其应用制定指导。此外，申请人提交了其研究及其发表的文档，表明其拟议研究的惠益具有更广泛的影响，因为结果通过医学期刊和会议传播给其领域的其他专家。由于申请人已证明其在心脏病学领域拟议研究兼具实质性价值和国家重要性，我们认定记录支持审理主任关于其符合 Dhanasar 框架第一项要件的认定。4

3 申请人提交了其医学博士和理学硕士文凭副本，两者均于2018年在[已隐去]大学获得。
4 申请人承认其拟议事业的至少一部分将涉及患者的护理和治疗以及教育职责。虽然这些事业具有实质性价值，但记录并未证明其临床和教学工作将影响心脏病学领域和医疗保健行业更广泛地，而非仅限于

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的资格。申请人提交了其学术资历的文档、在医学期刊上发表的文章，以及其领域其他人认可并基于其工作发展的证据。此外，如上所述，他提交了数封推荐信，描述其研究工作及其对该领域的影响。

在决定中，审理主任认定，由于申请人在I-140表和ETA-9089表上表明其拟议就业为心脏病科医生，且由于其在最初提交的陈述中以及回应审理主任补件通知（RFE）时承认其拟议事业包括心脏病学研究与临床患者护理，其在提交申请时不持有医疗执照这一事实使其处于不足以推进其拟议事业的地位。在上诉中，申请人强调其希望继续在其领域进行研究，而该研究不需要医疗执照。由于我们已认定，就其拟议事业确实涉及教学或患者护理而言，这些活动不具有更广泛的影响，因此不具有国家重要性，我们无需判定申请人是否已证明其处于良好地位以推进这些活动。我们在此要件下的分析将仅聚焦于其是否处于良好地位以推进其拟议的心脏病学研究。5

若干专家推荐信列举了申请人工作已如何影响医学领域的具体实例。6 一位[已隐去]大学内外科医学院的[已隐去]教授称，其与申请人进行了广泛合作。他重点提及申请人的一个特定研究项目，在该项目中申请人研究了[已隐去]植入期间心脏瓣膜手术的[已隐去]效果，并指出结果表明同期瓣膜修复可减少并发症。记录中包括一篇由此产生的文章的评论，该评论被发布在国际心肺移植学会网站MCS Journal Watch页面上，其中[已隐去]称“ 显示了心脏病学同行领袖的认可 ”。此外，该网页表明每月会从“ 同行评审期刊的最佳文章 ”中选出一至两篇进行评论。

另一封推荐信由[已隐去]儿童医院先天性心脏外科主任[已隐去]撰写。他写到申请人关于[已隐去]及其在管理急性心源性休克中作用的研究，他指出该研究“ 证明了[已隐去]相对于各种传统方法的有效性 ”。[已隐去]指出，“ 欧洲心脏病学会心力衰竭协会的一份立场声明采用了[申请人的]研究以建立

其所服务的患者及其医学学员。因此，在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人作为心脏病科医生的临床工作以及作为医学讲师的活动不符合Dhanasar框架第一要件的“ 国家重要性 ”要素。同样，在Dhanasar案中，我们认定请愿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.

5 我们注意到，申请人现任主管提交了一封信，称在其住院医师期间，“ 他将继续将相当一部分时间 ”投入到研究工作中。此外，申请人在回应审理主任补件通知时的陈述明确表明，其将寻求“ 以研究为重点 ”的职位。

6 所有推荐信均已经过全面审查，包括本决定中未具体提及的推荐信。

新的临床指南。”记录中包括该组织在其中描述心力衰竭患者新诊断和治疗方案的声明的副本。

此外，[已隐去]大学医学中心的[已隐去]证实了申请人对一篇合著文章的[已隐去]贡献，该文章发表于The Journal of Heart and Lung Transplantation。[已隐去]描述了这项关于[已隐去]辅助装置效果的研究，并指出该文共被引用37次，7“证明了其在科学界的价值”。他还指出，尽管申请人不是该论文的第一作者，但其贡献“与我自己的贡献相当”，且申请人“在总体努力和最终成果方面与我同样具有影响力”。

申请人在其领域的教育和专业知识、发表以[已隐去]循环支持装置为重点的研究的成功记录、对其他研究人员以及执业心脏病科医生影响的书面记录，以及有书面证据支持的其拟议事业的详细计划，使其处于良好地位以推进其拟议事业。因此，记录表明并证明申请人满足Dhanasar框架的第二要件。

C. 权衡因素以判定豁免对美国之利益

如上所述，第三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而豁免劳工证将有利于美国。在此，申请人主张其有资格获得豁免，因为作为医学住院医师——一个本质上属临时性的职位——劳工证将不切实际。具体而言，其援引美国劳工部外籍劳工证委员会（BALCA）在Matters of Albert Einstein Medical Center and Abington Memorial Hospital案中的决定（BALCA，2011年11月21日）。尽管申请人未解释为何在其完成住院医师后从雇主处获得劳工证将不切实际，但我们认定，鉴于申请人拥有多个高级学位以及作为研究人员的成功记录，无论是否有合格的本国工人可用，美国都将从其贡献中受益。

III. 结论

申请人已证明其作为持有高级学位的专业人士的资格，并已满足Dhanasar分析框架的三个要件。因此，我们认定其已证明资格，并且基于自由裁量权在其他方面符合国家利益豁免的条件。

命令：上诉获支持。

7 我们注意到，申请人的Google Scholar个人资料页面https://scholar.google.com/citations?user=[已隐去]表明，截至2020年5月4日，该论文已被引用59次。