NOV132019_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：5622890 日期：2019年11月13日

对德克萨斯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）

申请人是一名住院医师，寻求作为持有高等学位的专业人士类别第二优先移民分类，以及针对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格，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，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免的资格。

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。本法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)。经重新审查（de novo review），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，因此需另行证明豁免工作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。

(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) 工作邀请的豁免-

(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。

虽然本法及相关法规均未界定“ 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。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授予国家利益豁免：(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) 权衡之下，豁免工作邀请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，豁免工作邀请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

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授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

其他合格美国工人可用，美国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，权衡之下，豁免工作邀请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作为持有高等学位的专业人士的分类资格。尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

提交申请时，申请人是[已隐去]医学住院医师。4 在上诉中，申请人提交了一封2019年3月的信件，来自[已隐去]血液学与肿瘤学部门主任，向申请人提供“ 临床教育者路径助理教授 ”职位，定于2019年7月开始。5 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，少量时间用于学术或研究。由于申请人申请的是工作邀请要求的豁免，他无需拥有特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关其当前和预期职位的信息，以说明其打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否符合Dhanasar分析框架的要求。

A. 拟议事业的实质性价值和国家重要性

在随I-140表格提交的2018年1月信中，申请人表示他打算继续其涉及研究[已隐去]方案治疗急性白血病患者的研究。他进一步表示，其拟议研究旨在理解“ 既[已隐去]效果以及较不繁重的替代治疗方案。 ”记录还包括申请人签署的一份讨论其“ 未来研究计划 ”的声明。该声明确定了其打算从事的三个癌症研究项目：

3 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人提交了一封2018年1月的信件，来自[已隐去]内科住院医师项目主任，信中称：“ 向[申请人]提供的住院医师职位包含三年的临床培训。由于涉及通过内科普通住院、重症监护和门诊服务的核心医学轮转，此类培训确保医学毕业生在完成住院医师培训后准备好为人群服务。作为住院医师，[申请人]负责患者入院及在其住院期间安全出院。 ”随后一封来自[已隐去]的2018年12月信件称：“ [申请人]约90%的时间用于满足周边社区的医疗需求，其余时间用于其研究。这意味着他平均每周花费约6-7小时从事研究。但是，[申请人]还获得相当于每年9周的选修时间，每周投入40小时用于研究。 ”
5 [已隐去]的信件称：“ 这是一个学术职位，要求教学、患者护理和研究相结合，以及部门和科室运作所必需的行政活动……您的患者护理活动最初将设在[已隐去]医院，预计最初将占您专业工作的90%。您将参与我们的肿瘤科住院医师服务…… ”

以及“ I I, ”
L----------r--1----------r-...J,.....!H~o.2.Js!L!,ital. ”此外，关于申请人在~-....的研究活动，来自.__ __ _.的信函表明，申请人“ 预计将参与与血液学和肿瘤学相关的回顾性研究。 ”
初次提交的材料提供了关于I l副作用的信息，来自美国癌症协会以及英国癌症研究组织的一个网页，讨论接受! I后感染的风险。此外，申请人提供了医学同事的信函，称其研究有潜力改善美国的公共卫生。因此，记录支持审理主任的认定，即申请人的事业具有实质性价值。

关于国家重要性这一问题，审理主任承认拟议研究的更广泛影响，但指出申请人的工作“ 主要涉及患者护理和
大量治疗。 ”根据I I对申请人在D处职位的描述，其大部分时间现在和将来都将用于患者护理和治疗，而非其拟议的癌症研究项目。审理主任得出结论，申请人打算投入拟议研究的时间有限，不足以满足Dhanasar框架的第一项要件。
虽然我们与审理主任一样关注申请人打算投入拟议癌症研究的时间量，但我们认为证据足以证明该事业的国家重要性。与申请人将用于拟议研究的时间量有关的问题与Dhanasar的第二项要件更为相关，因此我们将在该项要件下进一步讨论该问题。

此外，审理主任认定，申请人作为住院医师和住院主治医师的临床工作不足以满足Dhanasar的第一项要件。关于申请人在O和l 的患者护理和教学职责，虽然这些事业具有实质性价值，但记录 l并未证明其临床和教学工作将影响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及其医学生。因此，在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人的临床工作和教学活动不符合Dhanasar框架第一项要件的“ 国家重要性 ”要素。..6

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。如前所述，申请人的临床工作和教学职责不符合Dhanasar框架的第一项要件。此外，审理主任指出申请人打算投入研究的时间有限，表明申请人在l 的工作“ 主要涉及患者护理和治疗。 ”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 ”（不同于其临床护理和教学职责），我们在该项要件下的分析将侧重于其是否处于有利地位以推进其拟议的癌症研究。关于

6 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，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。

下文讨论的理由，证据不足以证明其根据Dhanasar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、发表的文章以及对三份稿件的同行评审的文件。他还提供了引用其已发表作品的文献证据7，以及四封来自医学专业人士的推荐信，讨论其医学培训、临床工作和研究项目。

上述推荐信主要侧重于申请人先前的研究，涉及巴基斯坦继续医学教育（CME）项目、巴基斯坦脊髓灰质炎发病率相关因素、巴基斯坦青年体重错误认知、甲状腺切除术患者治疗策略的有效性，以及巴基斯坦垃圾拾荒者中HIV、乙型肝炎和丙型肝炎的感染率。例如，I， 大学内科副教授，声称申请人的工作“ 有助于识别影响CME活动参与的因素。 ”

此外，关于申请人有关青年体重错误认知的研究，I I
大学临床医学教授解释说，I I
申请人发现“ [虽]然男性参与者更可能低估自己的体重，但女性参与者存在较高的高估率。 ”I I声称这项工作“ 为儿童和青少年体重错误认知研究提供了重要信息。 ”
~关于申请人对甲状腺切除术患者治疗策略的调查，I....___ ___.
L__J，I _]的心胸外科医生，表示申请人工作的结果表明“ 甲状腺切除术后插入引流管并非普遍必要。 ”此外，! I， 的工作人员医师，表示申请人关于I l垃圾拾荒者中HIV、乙型肝炎和丙型肝炎感染率的研究“ 增进了我们对导致垃圾拾荒者疾病传播的风险因素的理解。 ”

虽然申请人的四封推荐信讨论了其开展的各种公共卫生研究项目，但它们并未解释这些过去的项目如何使其处于有利地位以推进其拟议的研究
the I . I for aimed at I l I I
I，• I患者，或其他肿瘤学相关研究。此外，申请人未证明其雇主表明其将投入研究的时间有限足以证明其处于有利地位以推进上述癌症研究。例如，

7 申请人主张其引用记录比Dhanasar博士——我们Dhanasar先例决定中的申请人——更强。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其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]请人在其领域的教育、经验和专业知识、其在研究项目中角色的重要性，以及政府实体如~ I和~的持续关注和资助，使其处于有利地位以继续推进其拟议的_ I
,_____ ___,!研究事业。 ”Id. at 893。我们在确定申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业时会考虑多种因素，引用仅是可能有助于此类认定的众多因素之一。

来自.__ _____ ____.和~! _____ 的信函均表明患者护理活动将 ~I
占申请人时间的90%。

在上诉中，申请人提供了一篇文章，题为“ 研究表明教授工作时间长且大部分时间用于会议 ”，该文讨论了由 在 !大学进行的“ 一项正在进行的研究的初步发现 ”。这篇文章提到了其教职工工作量I I I
研究的初步发现，表明研究“ 仅占工作周的17%和周末工作的27%。 ”然而，该文章接着解释说，l I的研究“ 仅处于初步阶段，l l称之为第一阶段的发现绝非定论。样本量小，且参与者并非随机选择（所有550名I l全职教职工被邀请参与，但仅30人回应）。 ”此外，申请人未证明这项仅限于l I
大学教职工的工作量研究的初步发现与癌症研究领域的人员相关。

记录显示，申请人在其职业生涯的培训阶段开展并发表了不同类型的医学研究，但他未能证明这项工作使其处于有利地位，能够推进其拟议的癌症研究。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、展示、获得资助或获得学术认可，但并非每一位开展过原创研究的个人都会被认定处于有利地位，能够推进其拟议的研究。相反，我们审查Dhanasar案中列出的各项因素，以确定例如该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，或在相关方中引起的兴趣是否支持这一认定。Id. at 890。然而，申请人未能证明其已发表的工作推动了肿瘤学领域的进展、影响了癌症治疗的临床实践，或在肿瘤学研究界引发了大量积极讨论。证据亦未以其他方式表明其工作在其拟议的任何癌症研究领域构成成功或进展的记录。由于记录不足以证明申请人处于有利地位，能够推进其拟议的研究事业，他未能证明其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡各项因素以确定豁免对美国之利益

如上所述，第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证要求将对美国有利。在此，申请人主张，由于其研究和临床技能及成就，以及劳工证不切实际和促进美国医疗保健利益，他有资格获得豁免。

记录显示，申请人在巴基斯坦~I-----~大学就读医学院，并于 14年获得内外全科医学士学位。在获得行医执照后，他于 开始接受内科培训，但直至申请提交日期之后才完成住院医师培训。申请人主张，由于他当时正在参加住院医师培训项目，他无法获得永久劳工证。

虽然记录显示申请人在公共卫生研究方面有一定经验，但他未能证明其在拟议的癌症研究事业中具有足够的专业知识或成功记录。

申请人亦未能证明其研究贡献所涉及的国家利益足够紧迫，足以证明放弃劳工证程序是正当的。此外，来自的证据表明，申请人仅打算将其一小部分时间投入其拟议研究，且他未能证明，在假定有其他合格的美国癌症研究人员可用的情况下，美国将从这一贡献中受益。基于上述理由，他未能证明其提供的贡献具有如此价值，以致权衡之下，它们将以足以证明豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证要求的水平使美国受益。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架中规定的三项必要要件，我们认定他未能证明其有资格获得或在自由裁量权上理应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为独立的替代裁判依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。