OCT292018_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。

行政上诉办公室
非先例决定

事项：G-P-A- 日期：2018年10月29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

申请人是一名从事比较效益研究（CER）领域的研究人员，寻求作为持有高级学位的专业人士的第二优先移民分类，以及针对此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）可酌情授予国家利益豁免，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。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该申请，认定记录未能按要求确立豁免所需的工作要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人主张其在CER领域的拟议事业符合国家利益，因此应授予工作要求豁免。

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，即作为持有高级学位的专业人士或科学、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) 属于持有高级学位专业人士的外国人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成员

事项 G-P-A-

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，且其在美国的科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(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)项中关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法或相关法规均未定义“ 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的框架。1 Dhanasar 指出，在确立EB-2资格后，USCIS可酌情授予国家利益豁免，当满足以下要件时。

第一要件，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。

第二要件将焦点从拟议事业转移到外国国民。为确定其是否处于有利地位推进拟议事业，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可评估以下因素：鉴于外国国民资格的性质或拟议事业，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足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每种情况下，

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 G-P-A-

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

如审理主任决定所述，记录表明申请人符合持有高级学位专业人士的资格。3 唯一需要确定的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，申请人未表明其受雇，但表示其最近在 特拉华州担任研究员。4 在该处工作期间，申请人进行了涉及用于治疗心房除颤药物的比较效益、使用自动化算法辅助肿瘤科医生做出治疗决策以及降低医疗行业成本策略的研究。

A. 拟议事业的实质价值和国家重要性

审理主任认定，申请人作为CER领域研究员的拟议事业兼具实质价值和国家重要性。特别是，申请人致力于改善健康结果和降低医疗成本的工作被认为具有价值。此外，记录证明了申请人拟议研究领域的重要性，其通过发表研究向医生及同行传播这一有价值的信息，支持了其具有国家层面潜在影响的认定。例如，申请人提交了2010年发表在 的社论，强调CER在当时正在审议的医疗立法中的重要性，以及2007年在美国众议院的证词，详细说明CER分析对不断上涨的医疗成本的潜在影响。我们同意审理主任的意见，因此认定其满足Dhanasar框架第一要件的要求。

B. 处于有利地位推进拟议事业

第二要件将焦点从拟议事业转移到申请人。申请人提交了其学术资历和奖学金、同行评审论文和会议摘要、讨论其工作的专业媒体以及其作为同行评审人的服务证据。经审查此证据，我们认定其未能确立申请人处于有利地位推进其在CER领域研究的拟议事业。

2 关于这三个要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 申请人提交了其医学学士、外科学学士学位文凭副本，来自 的理学硕士学位，以及来自 的工商管理硕士学位。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。
4 我们注意到，虽然关于申请人拟议事业性质的信息对于我们确定其是否满足Dhanasar框架是必要的，但其无需拥有来自特定雇主的工作机会，因为其正在申请工作要求豁免。

。

事项 G-P-A-

申请人已记录其教育资历和该领域经验，并在其上诉书面论证意见中予以强调。这还包括其在攻读研究生学位期间获得的奖学金证据。然而，学术和经验资格只是确定申请人是否处于有利地位推进其拟议事业时需要考虑的一个因素。其他因素包括其是否在先前工作中表现出成功记录、其实现拟议事业的进展，以及相关个人对其事业的兴趣程度。

针对审理主任认定证据未能证明其已发表作品被其他研究人员频繁引用，申请人主张引用“ 并非证明第二项要件资格所要求的证据[sic] ”。诚然，适用的法条和法规以及Dhanasar裁决均不要求提交此类证据。然而，记录亦未能以其他方式证明其作为研究人员的工作记录显示其处于有利地位，能够推进其拟议事业。在上诉中，申请人声称其研究“ 已被美国境内的雇主、企业、患者和消费者实际应用 ”，但未援引记录中的具体实例：我们注意到，申请人的一位前同事 表示，申请人在其前雇主处领导了一项全公司范围的努力，以识别医疗保健效率，"证明2016年可潜在节省103百万美元。"申请人还提交了一份总结该努力的演示文稿，但未提交证据证明该项目成果已被其雇主实施。此外，没有任何迹象表明这项工作已经或将会向整个领域传播，从而可能在申请人雇主之外引起对CER领域的兴趣。

还在其信中写到申请人关于使用自动化算法指导医生在癌症治疗中使用集落刺激因子（CSFs）的研究。申请人提交了证据证明他在2017年 上就该研究展示了一份摘要，且该摘要是在 _ 上同时发表的三份摘要之一。此外，一篇关于该研究的文章——该研究聚焦于按照ASCO指南使用CSFs——发表在ASCO的新闻网站http://www.ascopost.com上，以及面向制药公司和肿瘤科医生的其他医学新闻网站上。尽管该证据确认这项工作已提供给申请人领域的肿瘤科医生和其他研究人员，但记录并未证明这些专业人士已将他的自动化算法纳入其自身工作，或该算法以其他方式构成成功记录或已引起肿瘤科医生、研究人员或其他相关人士的兴趣。

申请人还提交了关于其比较治疗心房颤动药物有效性研究的证据。申请人前雇主 的 的一封信基于这项工作推荐其获得，他因此被选为五名入围者之一，并获得旅行资助在AHA会议上展示其工作。与上述申请人关于CSFs的工作类似，这项工作发表在同行评审科学期刊上，也在一篇发布在医学新闻网站上的文章中有所描述。虽然为文章接受采访的一位专家将申请人的工作描述为“ 一项非常重要的研究 ”，但记录中不包含证据证明它已在CER社区引起大量积极讨论，或其发现已在患者或机构层面显著改变医疗保健决策。

Matter ofG-P-A-

总之，申请人未能证明其领域内的成功或进展记录，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在CER领域继续研究的拟议事业的水平。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，他未能证明其满足Dhanasar框架的第二项要件。因此，我们维持审理主任关于此问题的裁定。

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，总体权衡而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。审理主任认定，由于申请人未满足第二项要件的要求，因而没有资格获得国家利益豁免，故无需进行第三项要件分析。虽然我们同意申请人因未满足Dhanasar框架第二项要件而无资格，但我们将简要考虑其在上诉中为支持第三项要件下的主张而提出的若干论点。

第一，申请人主张雇主需要额外的时间和精力为其已在从事的研究项目招聘合格的美国工人。然而，在提交申请时，申请人表示其未就业，且他未解释或证明招聘和雇用他而非美国工人将如何为潜在雇主节省时间或精力。此外，申请人未主张或证明其对该事业的预期贡献存在紧迫的国家利益，其重要性超过通过劳工证程序保护国内劳动力的国家利益。

第二，申请人称其获得工作邀请不切实际，“ 因为他的研究能力不一定取决于某一雇主在其设施雇用和留住他的能力。 ”我们注意到，申请人并未声称过去进行过独立研究，也未提交书面证据证明其拥有进行独立研究所必需的资源。无论如何，即使假设申请人能够在没有雇主支持的情况下进行研究，这也不会使获得工作邀请变得不切实际，因为他未指出任何会影响其获得工作邀请能力的具体障碍。

第三，申请人称劳工证程序可能“ 阻止提出申请的雇主雇用具有独特知识或技能的外国人，因为这些[sic]可能不易在劳工证中明确表述。 ”虽然Dhanasar裁决将此作为第三项要件中国家利益权衡时考虑的因素，但申请人未指出或解释其哪些技能可能在劳工证程序中未被考虑。

最后，申请人主张，尽管其领域存在合格的本国工人，美国仍将从其研究贡献中受益。然而，第三项要件将保护美国国内劳动力的国家利益与外国人证明的任何其他积极国家利益因素进行权衡。如前所述，申请人未证明其过去的工作构成其领域内的成功记录或在相关方中引起了显著兴趣。在此，记录未证明申请人的预期贡献具有如此价值，以致超过劳工证程序所固有的那些利益。

Matter of G-P-A-

因此，经审查记录并考虑Dhanasar第三项要件中列出的因素，我们认定，总体权衡而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求不会有利于美国。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的三项必要要件，我们认定其未能证明其有资格或经裁量应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter ofG-P-A-, ID# 1561756, (AAO Oct. 29, 2018)