SEP252018_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。

r

行政上诉办公室
非先例决定

关于 N-P- 案 日期：2018年9月25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

申请人是一名在儿科重症监护领域工作的医生，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此 EB-2 分类所附工作要求（即劳工证要求）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)。在申请人已确立 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级重要性；(2) 该外国国民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作要求并因此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驳回了该申请，认定记录未能按要求证明豁免所要求的工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了额外证据，并主张审理主任错误适用了 Dhanasar 框架的第三项要件，且未进行所要求的权衡检验。他主张其拟从事的作为儿科医生、研究人员和质量总监的工作符合国家利益，因此应批准豁免工作要求。

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。

本法第 203(b) 条规定了这一递进框架：

关于 N-P- 案

(2) 属于持有高级学位的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……符合条件的移民，即属于持有高级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，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(B) 豁免工作要求——

(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) 项下关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然本法或相关法规均未界定“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的框架。1 Dhanasar 指出，在确立 EB-2 资格后，USCIS 可酌情批准国家利益豁免，前提是满足以下要件。

第一项要件，即实质价值和国家级重要性，聚焦于该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级重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位能够推进拟从事的事业，我们考虑以下因素，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。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在

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)。

.

关于 N-P- 案

进行这一分析时，USCIS 可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟从事的事业，该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，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

尽管审理主任的决定未涉及，但记录表明申请人符合持有高级学位的专业人士资格。3 需要确定的唯一问题是，申请人是否已证明豁免工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

提交申请时，申请人在纽约州_____的_____从事儿科重症监护专科培训。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人表示，在2017年6月完成该专科培训后，他接受了印第安纳州_____的儿科重症监护医师及儿科重症监护病房（PICU）质量总监职位。4

A. 拟从事事业的实质价值和国家级重要性

申请人最初在表格 I-140 第6部分将其拟从事的事业描述为“ 为病情不稳定、需要儿科重症监护专家的婴幼儿和儿童提供医疗护理；在主治医师监督下。 ”其支持信称，他“ 在重症监护患者安全和质量方面的改进正通过会议演讲和在_____培训儿科住院医师而传播到全美各地的重症监护病房。 ”在回应审理主任的 RFE 时，申请人提交了一封来自_____总裁_____的信函，该信函表明，除作为儿科重症监护医师的临床职责外，申请人还负责“ 致力于改善儿科重症监护病房的医疗结果 ”、“ 教育护士和住院医师 ”以及担任社区联络人。在 RFE 回复中涉及 Dhanasar 框架的这一要件时，申请人的支持信将其描述为“ 儿科重症监护病房运营中患者安全和质量改进的创新者 ”。该信函还侧重于

2 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 申请人提交了其来自印度_____的医学学士和外科学士学位文凭副本，以及来自印度_____的医学博士（儿科）学位文凭副本。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。
4 我们注意到，虽然关于申请人拟从事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，但他无需拥有来自特定雇主的工作机会，因为他正在申请豁免工作要求。

.

关于 N-P- 案

《平价医疗法案》中强调患者护理价值和质量的规定，结论认为“ 具有质量改进和运营管理专业知识的医生已成为具有国家级重要性的资源。 ”在上诉中，申请人将其拟从事的事业定义为“ 儿科重症监护医学领域的临床研究和实践 ”。我们认定，申请人作为重症监护儿科医生、儿科护士和住院医师的教育者以及重症监护患者安全和质量创新者的拟从事工作具有实质价值。5

为满足国家重要性要求，申请人必须证明其工作的“ 潜在预期影响 ”。记录中包含来自官方Medicare网站的信息，内容涉及其对医院提供“ 高质量服务 ”的关注，以及一篇讨论各州对同一主题所采取做法的文章。此外，来自[已隐去]医学院[已隐去]教授的一封信描述了申请人开发并实施了一种名为[已隐去]的“ 儿科验证评估工具 ”，该工具“ 能够且应当由其他儿科ICU实施…… ”。记录显示，申请人在一次医学会议上提交了一份描述该工作的摘要。因此，就申请人提出通过专业会议和学术期刊传播其患者护理安全与质量创新成果而言，我们认定其已证明该事业具有国家重要性，并满足Dhanasar框架下的第一项要件。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向申请人。申请人提交了其学术资历、医学资格和执照的文件，以及在医学期刊上发表的文章。他还提交了来自同事、合作者和其他专家的推荐信，这些信件描述了其医学培训、既往患者护理质量与安全项目以及既往临床研究。7 经审查该证据，我们认定其未能证明申请人处于有利地位以推进其拟议事业，即在儿科重症监护领域改善患者安全与质量。

5 尽管申请人在上诉中描述其拟议事业时使用了“ 临床研究 ”一词，但他并未指明其打算在[已隐去]或其他地方开展的具体研究项目，也未以其他方式表明其计划未来从事研究的方式。在Dhanasar案中，我们认定申请人必须指明“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。由于记录缺乏关于任何未来研究性质的信息，我们将分析重点放在申请人拟议的临床实践及其运营安全与质量举措上。

6 关于申请人拟议的患者护理和治疗及教育职责，尽管这些事业具有实质价值，但记录未能证明其国家重要性。申请人未能证明其临床实践和对住院医师的培训将对儿科重症监护领域产生更广泛的影响，而非仅限于其所服务的患者和受训人员。同样，在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到国家重要性水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Dhanasar, at 893。

7 尽管我们的分析中并未提及所有推荐信，但所有推荐信均已经过彻底审查和考虑。

.

Maller of N-P-

例如，[已隐去]儿科临床助理教授写道，在[已隐去]期间，申请人“ 参与确定使用[已隐去]设备评估危重患儿营养状况的研究尤其值得注意 ”，并表示该项目的结果将惠及“ 美国各地医院 ”的患者。他还指出，申请人在[已隐去]“ 开发和实施[已隐去]方面发挥了关键作用 ”，这是一个质量改进项目，现已成为医院记录管理系统的一部分，并提高了护士识别PICU中医源性戒断症状体征的能力。然而，该证据未能证明申请人的工作已对儿科重症监护领域产生更广泛的影响。记录也未以其他方式表明该项目构成成功记录，或已引起相关方一定程度的兴趣，从而使申请人处于有利地位以推进拟议事业。

同样，前述来自[已隐去]的信件提到了[已隐去]所描述的同样两个项目，但未表明这些项目已引起其他儿科医生的兴趣，或申请人的工作已在其他PICU中实施。此外，尽管[已隐去]表示申请人“ 改善了儿科ICU的整体工作流程和质量 ”，但他未表明其与[已隐去]有何关联或经验（如有），以证明其知识的基础。

在其信中，[已隐去]表示申请人在[已隐去]开展的“ 质量与安全研究 ”“ 使其成为我们组织的理想人选 ”，并描述了其在[已隐去]发起的一项使用社交媒体的社区外展项目。[已隐去]还表示，自申请人开始任职以来，“ 我们已在儿科重症监护病房看到许多变化和发展，改善了患者获得的医疗质量。 ”

此外，申请人提交了一封来自[已隐去]医学院临床助理教授[已隐去]的信件。她表示，申请人在[已隐去]期间开发了一种“ 护理查房工具 ”，现已在[已隐去]实施该工具，“ 以提供高效有效的患者护理 ”。尽管[已隐去]表示她与申请人担任类似职位，且其想法“ 必将解决近期医学前沿出现的一些重要质量问题 ”，但她未表明她已在其医院实施或计划实施这些想法，也未表明她知悉除[已隐去]或[已隐去]以外的其他医院已实施或计划实施这些想法。来自[已隐去]的[已隐去]的信件中出现了类似陈述，他写道，申请人开发和实施的质量改进工具“ 通常可调整用于较小的社区医院，例如我现在执业的医院 ”。这些信件未能证明申请人已取得一定程度的既往成功或进展，从而使其处于有利地位以推进其拟议事业。

记录还包括申请人的简历，其中列出了其提交关于这些信件中提到的质量护理和患者安全项目摘要的若干医学会议。然而，申请人未提交支持这些主张的证据，例如

摘要本身或其被纳入这些会议论文集的相关证据。此外，尽管写信人称赞申请人的工作并表示这些改进可应用于其他PICU部门，但无人表示其知悉这些改进已在除雇用申请人的医院以外的其他医院实施。因此，他未能证明其他医院或其他相关实体对这些信件中描述的项目存在兴趣。

此外，尽管我们上文指出申请人拟议的临床研究事业缺乏足够的具体性以证明符合第一项要件，我们进一步认定关于其既往临床研究的证据未能证明成功记录，不足以证明其处于有利地位以推进该研究。记录中包含证据表明，申请人基于其既往临床研究合著了四篇发表在医学期刊上的文章。尽管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、资助或获得学术学分，但并非每一位从事过原创研究的个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引起的兴趣是否支持此类认定。Dhanasar at 890。申请人未能证明其临床研究已成为儿科重症监护领域重大进展的推动力，或已在更广泛的儿科界引发大量积极讨论。证据也未以其他方式表明其临床研究工作构成其研究领域的成功或进展记录。因此，我们不同意审理主任的意见，并认定申请人不符合Dhanasar框架的第二项要件。8

C. 权衡因素以确定豁免对美国的好处

如上所述，第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求及由此豁免劳工证将有利于美国。审理主任认定，由于申请人已获得劳工证，不能认定其获得劳工证不切实际。此外，审理主任指出，申请人未能证明出于紧迫利益需要豁免，或其贡献具有如此价值，以至于即使有其他合格的美国工人可用，也将有利于美国。

在上诉中，申请人主张审理主任错误适用了第三项要件，并且美国医生短缺实质上意味着劳工证程序所提供的保护劳动力市场方面的国家利益被削弱，以至于任何合格医生都会通过这一权衡检验。我们不认为申请人的立场——即劳动力短缺消除了旨在保护美国工人的程序所带来的利益，从而

8 我们注意到，审理主任在认定申请人处于有利地位以推进其拟议事业时，并未指明或分析其据以作出该认定的证据。

。

Maller<?{ N-P-

显著地使权衡检验向有利于医生的方向倾斜——有依据。我们注意到，美国劳工部实际上通过劳工证程序以及通过其Schedule A法规9来处理合格工人的短缺问题，该法规对那些其已认定没有足够美国工人的职位取消了招聘要求。此外，对于承诺在服务不足地区执业的医生，还存在一项单独的、非自由裁量的国家利益豁免。10 在为本案所寻求的自由裁量国家利益豁免设定权衡检验时，Dhanasar裁决并未表明短缺会影响权衡，而是聚焦于国家利益中可能压倒“ 劳工证程序固有利益 ”的因素。Id. at 890-91. 11

我们同意申请人的主张，即个人是已获批劳工证的受益人这一事实并不构成自由裁量国家利益豁免的障碍。然而，在考虑Dhanasar框架第三项要件下的因素时，这一点可能具有实质意义。例如，任何关于申请人获得劳工证将不切实际的主张，显然被其已经获得劳工证这一事实所削弱。

Dhanasar中列出的另一项因素是申请人的贡献需求的紧迫性。尽管申请人在回应审理主任的RFE时主张，劳工证程序限制了他直接向其他医院的PICU提供患者护理安全与质量服务的能力，但他并未表明其自身对此类组织的贡献具有紧迫的国家利益。12

第三项因素是，鉴于申请人事业的全国重要性及其推进该事业的有利地位，即使假设其他合格美国工人可用，美国国家利益所带来的利益是否会超过劳工证程序固有的利益。申请人主张，其作为儿科重症监护领域专家、发表过著作的作者和临床研究人员的身份，以及其在努力降低医疗成本和改善重症监护病房儿童医疗结果方面的工作，使权衡向有利于授予自由裁量国家利益豁免的方向倾斜。然而，正如我们在第二项要件下的分析中所指出的，申请人未能充分证明其在 和 的工作已引起其他医院对实施其患者护理质量与安全改进的兴趣，也未能证明其在其他方面处于有利地位以推进这一拟议事业。

9 见 20 C.F.R. § 656.5
10 见该法第203(b)(2)(B)(ii)(I)条。
11 尽管因素清单并非穷尽性的，我们注意到所列因素均为与外国人及其拟议工作的国家利益相关的可变考量，而劳工证程序的利益则被定性为“ 固有的 ”。
12 我们还注意到，申请人主张其安全与质量工作将通过专业出版物和会议演讲传播其知识而影响其他医院，但他并未指明或证明劳工证程序会阻止他产生此类影响。

Mauer of N-P-

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，总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求对美国并无益处。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的三项要件，我们认定其未能证明其有资格或 otherwise 在自由裁量权范围内理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of N-P-, ID# 1519707 (AAO Sept. 25, 2018)