MAR292023_04B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案卷编号：25730607 日期：2023年3月29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，医学科学家，寻求以持有高等学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。参见《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，认定记录未能证明申请人处于有利地位以推进其拟议事业，也未能证明豁免工作要求及劳工证要求将有利于美国。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题重新审理（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审理，本办公室将驳回上诉。

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基础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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

高等学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的个人符合资格，其随后必须证明其值得在“国家利益”下获得对工作要求（job offer requirement）的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“国家利益”一词，Matter of

Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)，为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项[1]，在申请人证明以下各项时批准国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

A. 高等学位专业人士

尽管审理主任认定申请人符合作为高等学位专业人士的EB-2分类资格，但本办公室撤回该认定，转而认定证据未能证明申请人符合基础EB-2分类的资格。本办公室审查了申请人针对医学博士（doctor of medicine）学位的外国“本科学位认证”以及其针对医学硕士（master of medicine）学位的外国“毕业证书”。然而，这些似乎只是申请人学历证书的英文译本，而非原始证书的副本。[2] 此外，记录中不包含这些学位的佐证证据，例如申请人的成绩单。本办公室审查了Park Evaluations出具的学历等效评估，但认定其不足以证明申请人具有等同于美国高等学位的学历。评估人表示其结论基于所完成的课程、所获学分和成绩单；然而，申请人未提交此类信息和文件供本办公室审查。因此，记录不支持认定申请人符合高等学位专业人士的资格。[3]

B. 实质价值与国家重要性

审理主任认定申请人已确立符合Dhanasar第一项要件的资格；然而，本办公室撤回该认定，并认定记录不支持根据该标准认定资格。虽然本办公室未逐项讨论每一份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

第一项要件，即实质价值与国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。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，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人将其拟议事业描述为创造“有利于当地居民健康与福祉的良好医疗环境”。具体而言，他逐字陈述其将：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

2 申请人提供了这些证书翻译准确性的证明。
3 申请人未主张其符合具有特殊能力的个人的资格。因此，本办公室不分析此问题。

[努]力利用我在韩国医学会和 医学会等医学协会的以往实践经验，使韩国医疗体系对美国有所帮助。我将说服并激励他们持续向美国的医疗机构和公司提供其先进的医疗技术、研究成果和其他资源，并说服韩国的许多公司和投资者将其资金投资于美国的医疗行业。此外，我还将把美国最新的医疗技术和设备引入韩国，使其能够在韩国公司中广泛而迅速地传播和销售。我期望这些不仅将为医学界，也将为美国的整个行业和经济带来巨大利益。

在回应审理主任的证据要求时，申请人解释其将：

[在]美国进行医学研究，将先进的医疗技术和投资引入美国，并开展业务，将美国最新的医疗技术和设备广泛传播至韩国并在韩国销售。对于这些研究和商业活动，不需要医疗执照。医疗执照是治疗患者所必需的，而申请人从未表示其将在美国治疗患者。

为履行这些职能，申请人打算建立自己的公司。审理主任指出，申请人计划“ 为大量患者和医学研究人员、从业者、机构和公司做出贡献，从而将特别在眼科领域使国家大受裨益…… ”。审理主任认定该事业具有国家重要性，因为其“ 在美国的活动不仅将把他自己的技术和研究成果带到美国，还将促进韩国各主要医学会和机构高度先进且领先的国家医疗技术和研究成果的流入。 ”

尽管本办公室认可审理主任的认定，但本办公室认定证据不足以确立申请人将向美国提供何种研究、技术或科技，以致本办公室能够确定它们可能如何影响该领域或整个美国。申请人未指明眼科领域内的具体研究领域，也未描述其拟引入美国的任何具体技术或科技。此外，申请人未解释向韩国销售美国医疗技术和设备将如何以与国家重要性相称的规模使美国受益。例如，申请人未解释该等销售将如何为美国带来实质性的积极经济影响。在Dhanasar中，本办公室认定申请人必须指明“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。本办公室认定，申请人未就其拟议事业涉及的内容及其预期影响提供充分细节。由于申请人未指明具体技术、研究和科技是什么，本办公室无法认定它们在美国的影响将达到国家重要性的水平。

本办公室审查了来自 的推荐信，该信称申请人对2006年__ 研究做出了重大贡献；然而，记录未能充分证明申请人在该研究中的具体作用，也未证明该I I研究如何影响了该领域。即使对此作出解释，申请人仍需确立该l I过程或研究如何优于或不同于美国已提供的过程或研究，以致涉及该过程或研究的拟议事业活动将对美国具有国家重要性。此外，记录未澄清申请人在2006年之后（如有）进行了何种研究。

还表明，申请人向政府提出了一个医疗问题以供调查，调查确实进行了，并且由于该调查，一种具有有害副作用的特定产品的分销和销售被终止。然而，该信函并未解释申请人如何向政府提出该问题、该过程或调查的哪些方面涉及申请人，或这些事件的时间线。4 1 这些陈述未提供足够的佐证细节以支持认定申请人影响了该领域，也未解释申请人将如何向美国提供相同或类似的利益。

尽管I I指出申请人拥有自己的“ 技术 ”、研究成果以及“ 获取先进和创新技术的途径 ”，但该信函并未解释这些技术、研究或技术是什么，以致我们无法确定申请人可能如何利用它们以具有全国重要性的规模惠及美国。如前所述，目前不清楚该技术或工艺是否已在美国可用，或申请人将如何传播它，使其利益上升到具有全国重要性的水平。

来自Mary修女会I !分会的修女长的一封推荐信指出，申请人使用更有效的治疗技术治疗了大量无保险患者。虽然作者暗示申请人能够将其治疗如此高患者量的有效技能传授给美国医生，但该信函并未包含证据表明申请人能比美国医生治疗多少更多的患者，也未解释其技术如何比美国已实施的技术更有效或更高效。因此，难以评估类似活动将如何影响美国（如果有任何影响的话）。

未指明该领域具体影响的泛泛结论性陈述具有很小的证明价值。See 1756, Inc. v. US. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。提交支持申请的推荐信并非资格的推定证据；USCIS可以评估这些信函的内容，以确定它们是否支持申请人的资格。Id. See also Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并不旨在作为“ 事实 ”证据）。在此，推荐信未提供足以确立拟议事业影响的细节；因此，它们不能证明申请人在第一项要件下的资格。

4 随附的关于副作用调查的媒体报道未提供足够细节，说明申请人在提出问题或进行调查中的角色，文章也未表明这些事件发生的时间。

基于上述理由，我们认定申请人未能充分确立拟议事业的影响，以致我们无法确定其全国重要性。因此，记录不支持认定申请人在Dhanasar第一项要件下的资格。

C. 处于有利地位推进拟议事业

审理主任认定记录未确立申请人在第二项要件下的资格。我们同意。第二项要件将焦点从拟议事业转移到个人。为确定他们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：其教育、技能、知识以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；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人提交了大量证书，表明其被选举、任命和指定为各种委员会和协会的主任、主席、成员、会长或代表。他还提供了其代表
签署的关于一份谅解备忘录（MOU）的文件证据，以阻止一家韩国公司实施不利新政策的企图。

他表示，他对各种协会的影响力以及他与I I多家医疗机构的合作关系，确立了他影响并说服它们将资源和技术投入美国的能力。即使申请人已确立他目前与这些协会和机构保持合作关系和协议，这也不足以证明它们对申请人影响和说服它们的计划有任何了解或兴趣。虽然申请人表示他有影响和说服的能力，但他未解释他将如何做到这一点。尽管一些机构承诺普遍支持与申请人合作以改善公共卫生或发展医疗领域，但申请人提供的证据很少表明它们愿意将任何资源或技术投入美国。此外，申请人的一些证书表明其在组织内特定职位的选举或任命已过期。

律师强调，由于“ 这些顶级国家机构和学会只选择该领域最有能力的专业人士来服务，以维持其声誉、影响力水平以及它们为整个国家所发挥的关键作用…… ”，它们选择申请人表明了他对该领域的贡献和影响力。然而，记录中几乎没有证据确立这些机构和学会的地位或其选择专业人士的程序。律师未经支持的主张不构成证据。Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533, 534 n.2 (BIA 1988)。

同样，作为其在该领域过往成就的证据，律师解释称，主要媒体机构曾以申请人作为I I会长的官方身份采访和引用他。我们审查了采访和引用申请人的媒体文章；然而，律师未提交证据支持其主张，即“ 这些顶级媒体机构不会随便引用任何人的评论，除非它们认为此人是全美最值得信赖、拥有最准确可靠信息的专业人士之一。 ”即使记录中包含支持这些主张的证据，这也不能确立申请人的

在韩国的角色和影响力如何使其处于有利地位在美国开展其拟议事业。

如前所述，目前不清楚申请人有什么技术、研究或工艺可以提供给美国，或他将如何通过其公司传播它。申请人未充分解释他将如何进行研发，或作为自己公司的所有者，如何了解美国进行的研发。同样不清楚的是，申请人在美国期间将如何保持对韩国先进和创新技术的获取。同样，他未解释他如何处于有利地位了解美国的技术和工艺，以致他有基础推进事业。尽管他提交了一份商业计划，但申请人提供的证据很少表明他在实施此类计划方面的进展或任何对其服务感兴趣的人。申请人未解释他将如何为其事业提供资金。Mary修女会承诺向申请人提供“大量支持”，但未解释这意味着什么或该支持是否属于财务性质。关于销售，申请人未解释他计划销售什么医疗技术或设备、韩国哪些实体将购买，以及他将如何促成此类销售。

基于上述理由，申请人未确立他处于有利地位推进其事业。因此，记录不支持其在Dhanasar第二项要件下的资格。

III. 结论

由于申请人未满足基础EB-2分类的要求，或Dhanasar分析框架第一和第二项要件的要求，我们认定他未确立其有资格或以其他方式值得获得国家利益豁免。进一步分析其在Dhanasar第三项要件下的资格将无实际意义。5 基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

5 由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于Dhanasar框架下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。