SEP132021_02B5203 · 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

案号：11271472 日期：2021年9月13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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证要求的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人不符合持有高级学位的专业人士分类资格，且未能证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。在上诉中，申请人主张审理主任否决申请存在错误。

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。经重新审查，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，即作为高级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，因此需要单独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) 属于持有高级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。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人的科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律和相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar案指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2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，豁免工作邀请要求进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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向外国国民本人。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、知识和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，豁免工作邀请要求进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：鉴于外国国民的资格性质或拟议事业，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

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批准或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。

综合考虑后，必须表明权衡之下，豁免工作邀请要求进而豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

A. 持有高级学位的专业人士

为表明申请人持有符合要求的高级学位，申请必须附有“ [a]n official academic record showing that the [individual] has a United States advanced degree or a foreign equivalent degree. ” 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“ [a]n official academic record showing that the [individual] has a United States baccalaureate degree or a foreign equivalent degree, and evidence in the form of letters from current or former employer(s) showing that the [individual] has at least five years of progressive post-baccalaureate experience in the specialty. ” 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

申请人提交了东方医学学士学位及学业记录，以及一份教育评估，称其学位相当于美国医学科学学士学位。他主张其具备所需的五年渐进式学士后工作经验——在位于韩国[已隐去]的[已隐去]（该诊所）作为首席研究员的自雇经历，该诊所自1995年起由其拥有和经营。申请人表示自1995年起全职受雇于该诊所，并在初次提交的表格ETA-750中描述了其在诊所履行的职责如下：

东方医学。疼痛疾病（急性/慢性背痛、老年退行性关节病、工业灾害相关肌肉骨骼疾病、运动损伤肌肉骨骼疾病、交通事故引发的疼痛等）肥胖治疗、脂溢性皮炎、头皮疾病、妇科疾病、内科疾病。

审理主任在补件通知（RFE）中告知申请人，USCIS在检索公开记录时无法核实该企业的存在，并要求提交证明诊所实际位置及其业务运营的证据，以及其作为首席研究员自雇的其他证据。4 审理主任最终否决了申请，部分原因是认定所提交的申请人业务运营证据不足以证明其通过在该诊所的自雇获得了所需工作经验。我们同意。综合考虑全部证据，包括上诉时提交的证据，记录不能证实申请人通过在其诊所自雇获得了至少五年渐进式学士后专业工作经验。5

首先，申请人未能充分证明诊所的经营地点。审理主任的否决决定强调了记录中关于诊所位置的不一致之处，指出

3 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 在2019年3月签署申请时，申请人“ recognize[d] the authority of USCIS to conduct audits of [his] petition using publicly available open source information, ”并还“ recognize[d] that any supporting evidence submitted in support of [his] petition may be verified by USCIS through any means determined appropriate by USCIS ... ”参见表格I-140申请第8部分。
5 尽管我们可能未讨论每一份提交的文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

例如，申请人提供了一封来自S-L-医生的信函，该信函称诊所位于[已隐去]，而申请人1995年的商业登记显示企业位于[已隐去]。在上诉中，他重新提交了一份2016年房地产购买协议，涉及位于[已隐去]第三处地点的土地和建筑物，但他未解释该房地产购买的相关性，例如，它是否是其当前经营诊所地点的证据。

记录还显示，申请人的配偶于2011年在~---~--------~购买了一块土地和一栋多单元建筑。2016年，该财产的一部分（包括“ 老年人大厅、居民公共设施、健身中心、高尔夫练习场、急诊室、MDF室、图书馆、客房、水岸咖啡厅[以及]地下停车场 ”）被转入申请人名下。虽然该证据表明申请人和其配偶拥有商业房地产，但他未提供足以证明该诊所正在该地点运营或他在该处受雇的证据。此外，申请人未就记录中所提交证据中关于诊所位置的不一致之处作出解释。证明诊所的存在（及其持续经营业务的性质）很重要，因为申请人主张他通过在该企业自雇获得了所需的五年学士后渐进工作经验。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的不一致和模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。对申请人[证据]任何方面产生的怀疑，当然可能导致对为支持签证申请而提交的其余证据的可靠性和充分性进行重新评估。Id.

记录还缺乏充分证据来证实该诊所的持续经营业务。例如，审理主任在否决决定中指出，虽然申请人的税务证明报告了其个人收入，但未指明收入来源。在上诉中，申请人引用先前提交的税务证明作为证据，“ 证明我的企业仍在运营 ”，但他未回应审理主任的关切，即税务证明不能证明其收入来自在该诊所的自雇。申请人提供了关于其个人资产的其他证据，如存款证明、其个人人寿保险的估值以及显示购买不动产的文件。然而，申请人未解释其资产如何证明其具备所需经验。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591-92。

转向为支持申请而提交的推荐信，我们注意到，尽管作者对申请人在东方医学领域的研究及其临床实践敏锐度给予了一般性赞扬，但这些信件未能有说服力地证明申请人在该诊所的自雇。例如，上述S-L博士的信函称申请人“ 致力于其临床实践 ”，（且如前所述，他表示该诊所位于I I
6 T-Y-博士在其信中解释称，他“ 曾咨询[申请人]，申请人对东方医学药物的临床应用感兴趣，并就各种问题提出了解决方案 ”（如申请人所主张）。虽然作者一般性地提及申请人在东方医学领域的活动，并暗示其临床医疗实践，但这些信件未提供关于其在该诊所自雇的充分细节。提交

支持申请的推荐信并非资格推定性证据；USCIS可评估这些信件的内容以确定其是否支持申请人的资格。See 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)。我们认定申请人对这些信件的依赖不当。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)规定，渐进工作经验的证据必须“以现任或前任雇主的信函形式”提交。8 C.F.R. § 204.5(g)规定“若此类证据不可获得，将考虑与外国人经验或培训有关的其他文件。”如前所述，记录中的信件包含不一致之处，削弱了写信人的可信度，且信件未能充分证明申请人的经验或培训。在没有进一步信息和证据的情况下，申请人未证明其在东方医学领域拥有至少五年学士后渐进工作经验，以构成该专业等同于高级学位。See 8 C.F.R. § 204.5(k)(2) and 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。7 因此，申请人未证明其符合持有高级学位的专业人士类别成员资格。8

B. 国家利益豁免

有待确定的剩余问题是，申请人是否证明豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任在其否决决定中认定，申请人拟从事的事业（东方医学实践）具有实质性价值。然而，他还认定申请人未在Dhanasar框架第一项要件内充分证明其事业的国家重要性。

我们注意到，由于申请人未质疑审理主任关于其事业在Dhanasar第一项要件内国家重要性的认定，我们认为该问题在上诉中被放弃。当上诉人未能适当质疑审理主任据以作出整体裁定的理由之一时，提交方已放弃对该理由的任何质疑，因此审理主任的不利裁定将被维持。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论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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

尽管如此，关于申请人在Dhanasar分析下的资格主张，我们同意审理主任的最终结论。例如，关于第一项要件中的国家重要性部分，尽管申请人的陈述反映其打算在美国从事东方医学领域工作，但他未提供充分信息和证据证明其拟从事事业的预期影响达到国家重要性水平。在Dhanasar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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。See Dhanasar, 26 I&N

7 申请人有责任以优势证据证明其符合所寻求福利的资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。在评估证据时，资格不应仅由证据数量决定，而应由其质量决定。Id.
8 尽管审理主任在其决定中未处理申请人是否符合特殊能力个人资格的问题，但我们注意到申请人的原始申请及此后提供的证据仅限于其作为持有高级学位的专业人士类别成员的主张。

Dec. at 893。同样，本事项的记录未证明申请人拟从事的事业将在与国家重要性相称的水平上充分影响美国利益或更广泛的医疗保健行业。此外，他未证明其具体拟从事的事业具有雇用美国工人的重大潜力，或为美国带来其他实质性积极经济影响。

总之，由于申请人已放弃关于其事业在Dhanasar第一项要件内国家重要性的问题，（且记录中的文件未证明其拟从事事业的国家重要性符合Dhanasar先例决定第一项要件的要求），申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格将无实际意义。

III. 结论

申请人未证明其满足持有高级学位的专业人士类别成员的监管要求。此外，由于申请人已放弃Dhanasar第一项要件，我们认定其未证明符合国家利益豁免资格或经裁量本应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代裁判依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。