AUG072024_03B5203 · 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：31678893 日期：2024年8月7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（国家利益豁免）

申请人是一名生物分析师、高中教师和企业家，寻求以拥有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请人的表格 I-140，外籍工人移民申请，认定记录未能证明申请人有资格并作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。此事现依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室审理。

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

一、法律

为符合基础 EB-2 签证分类，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。

高级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)。

如果申请人证明其符合基础 EB-2 分类的资格，则必须随后证明其值得作为自由裁量事项豁免工作要求，即符合“ 国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，美国公民

及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，[1] 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、国家利益豁免

审理主任认定申请人符合基础 EB-2 分类所要求的拥有高级学位的专业人士资格。因此，上诉中尚待确定的问题是申请人是否已证明豁免工作要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。

关于其拟议事业，申请人最初通过律师表示，她打算在美国“作为一名教授和教育工作者，改善生物分析、自然科学和生物学领域的教育和培训项目”，具体而言，通过促进“美国医疗保健系统的持续改进，培养新的劳动力……尤其是在医学实验室技术员[和]医学实验室科学家领域”。在回应补件通知（RFE）时，申请人提供了更新的表格 I-140，列明生物技术员为其在美国的拟议就业，但同时通过律师表示，她打算“作为一名生物科学专家和顾问，改善生物分析、自然科学和生物学领域的招聘、教育和培训项目”，特别是为专注于医学实验室科学的专业人士和公司。她还声称将在“较年轻人群”中普及科学、技术、工程和数学（STEM）。申请人提供了一份商业计划，其中她表示正在创建一家咨询公司，投资资金总额“高达10,000美元”，其“目标是赋能医学实验室技术员（MLT）或医学实验室科学家（MLS）、教育工作者、机构和学生，为他们提供在迷人的生物学世界中脱颖而出所需的知识、工具和策略”。该计划还反映，该公司将提供专门服务，旨在改善美国的自然科学，包括课程开发、教师培训与发展、科学项目评估，以及向医学实验室和教育机构提供咨询和顾问服务。

审理主任部分认定，申请人未就其拟议事业提供具体见解。本办公室认可申请人在初次申请中提出并在回应 RFE 时澄清的拟议事业，表明她打算以多种身份工作，包括作为教授、教育工作者和顾问。然而，本办公室认定，虽然申请人的 RFE 回应详细阐述了其拟议事业，但记录反映其总体意图是作为一名顾问，在生物分析、自然科学和生物学领域提供教育和培训服务，

[1] 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

包括为医学实验室技术员和科学家提供服务，其商业计划同样反映其通过自己的咨询公司提供此类服务的提议。因此，申请人已充分阐明拟议事业，足以构成根据 Dhanasar 分析框架进行评估的基础，本办公室因此撤回审理主任的相反认定。

审理主任进一步认定，申请人未证明其拟议事业具有实质价值和国家重要性，或权衡之下豁免工作要求将有利于美国，即不符合 Dhanasar 第一和第三项要件。在上诉中，申请人主张审理主任的结论有误，并声称申请人符合 Dhanasar 分析框架的全部三项要件。

如上所述，为证明此类豁免将符合国家利益，申请人必须证明其拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性，她处于有利地位以推进其拟议事业，以及权衡之下豁免工作要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。经审查记录，本办公室认定申请人未充分证明其拟议事业在 Dhanasar 框架第一项要件下的国家重要性，并且另外认定其在第二项要件下不处于有利地位以推进其拟议事业。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室关注“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见同上 at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，本办公室考虑拟议事业的“ 潜在预期影响 ”，并“ 寻找更广泛的影响 ”，指出“ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响 ”。同上。此外，“ 一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上 at 890。

最初，如上所述，申请人表示她寻求改善生物分析、自然科学和生物学领域的教育和培训项目。为支持其表格 I-140，申请人部分提供了推荐信和文章，强调美国医学实验室专业人员严重短缺。在回应 RFE 时，申请人澄清了其拟议事业并提交了额外证据，部分包括商业计划、与医学实验室领域和 STEM 教育相关的文章以及专家意见书。在其回应中，她再次指出医学实验室专业人员的重要性及此类专业人员的短缺，并笼统声称其拟议事业将解决这一短缺并影响美国经济。她进一步指出高中 STEM 教育的重要性，并声称她将“ 在较年轻人群中普及 STEM ”。在上诉中，关于国家重要性，申请人声称其事业“ 可能对生物科学产生深远的积极影响……并推动国家经济增长 ”。她还声称“ 随着其咨询业务扩展，[她]将创造新的直接就业机会 ”，并且其“ 咨询服务帮助服务不足地区的当地学校和当地教育及医疗保健系统……[通过]提供可在任何[地区]应用的独特培训和教育项目 ”。

尽管我们认可美国医学实验室专业人员的重要性以及学校中STEM教育的普遍重要性，但我们的重点在于申请人拟开展的具体事业，而非该个人将从事的行业或职业的重要性。在此，申请人未提供充分的信息和证据以证明其公司将提供的专业咨询和教育服务将超越某一特定公司、学校或其他客户群体，或证明所提供的服务达到在医学实验室专业领域或STEM教育领域具有全国性影响的水平。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual（解释称，例如，STEM中拟议的课堂教学活动可能相对于美国教育利益具有重大价值，但此类活动本身通常并不表明在更广泛的STEM教育领域具有影响，因此通常不会确立其国家重要性）。同样，尽管申请人笼统地声称其公司可以推动经济增长并创造新的就业机会以解决医学实验室专业人员短缺问题，但她未解释也未提供证据表明这将如何实现，或其所拟事业可能产生的任何潜在经济影响的规模。因此，记录不足以证明其所拟事业具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响。据此，我们认定申请人未证明其所拟事业具有国家重要性。

或者，即使申请人的拟议事业具有国家重要性，我们在重新审查中认定，她也不符合Dhanasar框架第二项要求所规定的良好定位以推进拟议事业。为确定申请人是否良好定位以推进其拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：其在相关或类似努力中的教育、技能、知识和成功记录；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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

记录显示，申请人于2001年获得生物分析学士学位。其工作经历包括2001年至2016年担任生物分析师，以及截至2017年的一年担任生物化学师。2017年11月至2021年8月，申请人担任高中科学教师。自2021年8月起，申请人未就业。

首先，尽管申请人拥有生物分析学位和高中的教学经验，但她未证明其具备创办教育类咨询服务或执行其声称咨询公司将提供的具体服务所需的技能、知识或成功记录。记录未反映申请人拥有商业方面的正规教育，也未反映她此前曾在美国或国外为任何目的创建并成功经营公司，以反映其先前在管理和开发公司方面的知识或成功记录。此外，申请人声称其公司将从事课程开发、教师培训以及为医学实验室技术员和科学家提供符合国家标准的开发服务；但记录未反映申请人拥有与课程开发或教师培训相关的正规教育，也未反映其具有开展这些活动的经验，特别是在大学或研究生层面或符合美国适用的任何国家标准。

美国。2 同样，申请人声称公司的咨询服务将涉及协助医学实验室进行入职和项目规划、拨款撰写以及教育政策制定，但记录反映申请人具备这些领域的经验，申请人也未充分描述其在上述领域的经验（如有）。

申请人也未提交充分证据证明其在实现拟议事业方面取得的进展。记录未显示申请人已采取措施为其咨询公司创建法律实体，她也未说明其公司是否需要或已在获得其将提供的任何教育类服务的认证或执照方面取得进展。此外，申请人声称她将使用自有资金创建公司，但她未提供任何财务文件证明其拥有拟投资的资金或已投资于公司的发展。就申请人在其商业计划中所述向公司创建投入的资金金额可能因是否有额外投资者或通过使用债务而波动而言，申请人未提供与潜在投资者兴趣相关的佐证证据，也未提供为获得可能支持公司创建和发展的贷款或融资而采取的任何步骤。

最后，除了提供关于美国医学实验室专业人员短缺的一般信息外，申请人未提供任何具有证明力的证据表明潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人对其服务有兴趣，特别是与例如美国已存在的更传统或更成熟的医学实验室专业人员教育和培训获取形式相比。据此，申请人未证明其良好定位以推进其拟议事业。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项或第二项，即分别要求其证明拟议事业具有国家重要性以及其良好定位以推进拟议事业。因此，我们认定她未证明其有资格或另行在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。

如上所述，审理主任还认定申请人未证明其拟议事业具有Dhanasar第一项所要求的重大价值，或总体而言豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证要求不会对美国有利（第三项）。虽然申请人在上诉中也对这些结论提出异议，但由于我们关于申请人拟议事业不具有国家重要性以及她未良好定位以推进其拟议事业的认定已足以处置其上诉，我们拒绝审理并在此保留关于这些问题的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25

2 申请人还通过律师声称，她已“ 从基础职位……晋升到高级监督职位，在那里她承担了组织和规划、培训和指导他人的职责。 ”然而，申请人的简历、其就业信函、专家意见书、推荐信或ETA-9089表（永久就业认证申请）均未反映她曾担任此类监督职位或获得此经验，且其律师未经证实的断言不构成证据。参见，例如，Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)（“ 书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不具有任何证据权重 ”）；另参见 Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533, 534 n.2 (BIA 1988)。

(1976)（“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人另行不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。