FEB292024_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

案号：29852953 日期：2024年2月29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）

申请人是一名临床实验室技术员，寻求第二优先移民分类（EB-2），作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对附加于该EB-2移民分类的工作邀请要求进行国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合EB-2分类资格，但她未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。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进行重新审查。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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级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对工作邀请要求行使自由裁量豁免，即“ 符合国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法或相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (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 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

1 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

- 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，能够推进拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请和劳工证要求将有利于美国。

同上，第889页。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于外籍国民拟从事的具体事业。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。同上。本办公室还指出，“一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济影响，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，第890页。

二、分析

申请人最初表示“我拟议事业所属领域为临床实验室技术员”，并对其事业描述如下：

我拟议的事业是在美利坚合众国担任医疗保健专业人员。我可以利用我的经验帮助医疗保健专业人员短缺地区（HPSAs）。这项事业的实质价值在于，我的工作可以帮助这个国家，特别是在贫困地区，以及在医疗保健专业人员严重短缺的地区。

然而，申请人的证据包括讨论美国各地医疗保健专业人员短缺的一般性文章，并未包含其事业的任何细节和具体影响，例如她将在何处重点开展医疗保健工作、这些地区如何属于服务不足或贫困社区，以及将提供何种类型的活动或服务。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人将其事业扩展至包括建立自己的公司，并陈述如下：

基于我扎实的学术和理论背景，并得到不断上升且成功的职业生涯的支持，我打算创建一家公司，提供临床实验室服务以及血液成分及其衍生物的质量控制，一般面向中小型公司，尤其是从事输血医学的健康中心、实验室、诊所和医院。

在认定申请人的事业根据 Dhanasar 第一项要件具有实质价值但不具有国家重要性时，审理主任明确指出，记录未显示该事业将如何提供实质性经济利益或影响“地区或全国”的就业水平。

在一起未公布的决定中）得出结论，即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）。

此外，审理主任认定，申请人未能证明其具体事业提供“将更广泛地促进临床实验室技术员领域的原创性创新”。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地适用了国家重要性要素，侧重于事业的地理影响和实质性经济效果，例如雇用美国工人的潜力，而非拟议事业的性质。申请人引用了6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policymanual：“审理人员可考虑事业潜在重大经济影响的证据，但价值可在没有即时或可量化经济影响的情况下确立[...]审理人员应侧重于拟议事业的性质，而非仅关注事业的地理广度。”与申请人的主张相反，本办公室认定审理主任的决定在评估申请人的事业时恰当遵循了政策手册所引段落和先例决定 Dhanasar。

根据 Dhanasar 确定事业是否具有国家重要性可涉及经济考量，例如该事业是否具有任何“雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区。”同上，第890页。同时，本办公室也可在没有可量化经济影响的情况下评估事业，因为 Dhanasar 设想“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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。”同上，第889页。在此，审理主任既考虑了事业对申请人声称运营其公司的地区的实质性积极经济效果，也考虑了事业在该领域的国家或全球影响，而未侧重于特定地理区域。

本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明其公司将以如此大规模运营，从而有利于美国经济并达到国家重要性的水平。申请人笼统地声称医疗专业人员带来“对国民经济和生产力的积极影响”，但未以相关证据支持其主张，显示其公司将在特定地区或经济萧条地区产生实质性收入或就业。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第376页。

本办公室进一步同意审理主任的认定，即申请人未能证明其事业的具体影响超越其业务和客户，从而更广泛地影响该领域。申请人未提供其临床实验室服务的细节，也未提供佐证证据，说明其诊断检测方法如何以某种方式不同于或改进美国现有和正在使用的方法，如 Dhanasar 所设想：“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，第889页。记录包括一封来自巴西_____中心兼职教授的推荐信。然而，该信讨论的是申请人过去参加该教授的健康技术课程、她的学习投入、专业精神以及执行实验室程序的能力，而非涉及申请人具体的未来事业及其在该领域的广泛影响。

为支持Dhanasar第一项要件而提交的大部分证据涉及申请人（petitioner）拟从事工作的行业或职业，而未讨论其具体拟议事业及其具体影响。在回应补证通知（RFE）时，申请人提交了多篇关于诊断检测重要性以及临床实验室技术员价值的文章。在上诉中，申请人提交了2022年7月美国国土安全部（DHS）STEM指定学位项目清单、劳工统计局（BLS）关于临床实验室技术专家的职业展望手册，以及关于医院人员短缺和癌症早期检测益处的文章，主张其事业与政府的重要优先事项相一致。尽管我们认可实验室技术员的价值以及STEM相关职业的重要性，但我们强调，此类证据并不必然确立申请人拟议事业在Dhanasar框架第一项要件下的国家重要性。此外，并非每一个声称属于STEM领域的人都会自动获得国家利益豁免。USCIS政策规定，“ 就第一项要件而言，如同所有案件一样，证据必须证明STEM事业既具有实质价值又具有国家重要性。 ”6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), supra。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注“ 外国人拟从事的具体事业 ”，并考虑该事业的“ 潜在预期影响 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889. 另见6 USCIS Policy Manual at F.5(D)(l), supra（作为指导指出，在确定国家重要性时，审理人员的分析应侧重于受益人将做什么，而不是具体的职业分类）。

申请人还主张，“ 审理人员在将这两项标准（地理和就业）视为绝对标准的同时，忽视了其他标准（国家倡议）作为确立国家重要性的依据。 ”然而，申请人在评估国家重要性的语境下提及“ 政府实体已描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项 ”是不恰当的。无论某一泛化的行业或领域是否可能具有国家重要性或属于国家倡议的主题，记录仍必须确立该具体事业如何在“ 某一特定领域内具有国家甚至全球影响 ”或更广泛的影响，例如“ 显著潜在雇用美国工人或……其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区。 ”Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

在Dhanasar案中，我们赋予媒体文章和其他记录联邦政府对Dhanasar博士拟议研究领域兴趣的证据以重大权重。该案中提交的证据包括“ 来自学术界、政府和行业担任高级职位人士的具有证明力的专家信函，描述高超音速推进研究相对于美国战略利益的重要性 ”以及“ 详细描述美国政府对该申请人具体研究兴趣的专家信函 ”。Id. at 892. 在此，申请人未提供类似证据，例如具体详述其事业如何影响属于国家倡议主题事项的专家意见证据或政府实体信函。没有任何文章具体涉及申请人的事业或讨论政府推广使用申请人公司的利益。因此，我们认定申请人未证明其具体事业对属于国家倡议主题事项的潜在预期影响。

在Dhanasar案中，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。Id. at 893. 同样，尽管申请人有所主张，记录缺乏关于其未来工作可归因于该领域的任何国家影响或预计美国经济影响的充分证据。因此，申请人未确立其拟议工作具有国家重要性。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们拒绝审理其是否满足Dhanasar框架下剩余的第二和第三项要件，并进一步保留我们关于申请人是否满足第二优先资格标准的意见。2 见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；Matter ofL-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）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，其未确立其有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

2 审理主任认定申请人符合“ 该分类 ”资格，但未就该问题提供分析。与该认定相反，审理主任2023年1月9日的补证通知认定申请人不符合特殊能力个人资格，因为她未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)六项标准中至少三项。审理主任还在2022年6月3日的补证通知中表示申请人不符合高级学位专业人士资格。由于记录未确立申请人值得获得国家利益豁免，我们将在需要时保留该问题供未来考虑。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。