JAN242024_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：29338294 日期：2024年1月24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）

申请人是一名医疗保健和生命科学管理领域的企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。移民和国籍法（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位offer要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益的情况下，酌情批准此项对所需职位offer的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合高级学位专业人士资格，但记录未能证明豁免职位offer要求符合国家利益。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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 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人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合EB-2分类的资格，申请人还必须证明其有资格获得对职位offer要求的酌情豁免，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，USCIS 可以酌情决定，1 如果申请人证明以下各项，则授予国家利益豁免：

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

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定，申请人基于其来自I I的工商管理硕士学位，已确立作为高级学位专业人士的EB-2分类资格。审理主任还认定，申请人已证明拟议事业具有实质价值。然而，审理主任认定，申请人未能证明拟议事业的国家重要性、其处于有利地位能够推进该事业，或权衡之下豁免职位offer要求将有利于美国。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其已确立国家利益豁免的资格。

关于拟议事业，申请人陈述：

我寻求作为一家健康与生命科学学习及技能发展初创企业的企业家、创始人和执行董事获得入境，~-------~ . ... 我们的使命是通过提供推动人类创新所需的相关知识、技能和工具，装备、赋能并激励生命科学劳动力。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人澄清该公司打算成为“ 领先的生命科学内容库 ”，并希望其“ 最终成为生命科学劳动力学习、培训[和]入职培训不可或缺的一部分 ”，并成为“ 终身知识和技能发展资源 ”。申请人表示，该公司将提供一个基于数字订阅的平台，供生命科学职业人士访问内容，以学习和开发与其行业和职业相关的知识和技能。

关于Dhanasar第一项要件，审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值。然而，关于国家重要性要求，审理主任认定证据未能证明该事业在公司及其客户之外的潜在预期影响。审理主任还认定，记录未能证明申请人的项目在该领域具有国家或全球影响、具有立即雇用美国工人的潜力或其他实质性积极经济效应，也未能证明拟议事业将广泛增进社会福利或文化或艺术丰富。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在特定领域具有国家或全球影响的事业，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响，可能具有国家重要性。Id. 此外，以区域为重点的事业仍可能具有国家重要性，例如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效应的事业，特别是在经济萧条地区。Id. at 890。

在上诉中，申请人主张审理主任未遵循USCIS关于企业家特定证据考虑的政策指导。2 申请人还声称审理主任未对决定的结论提供充分解释、错误适用了Dhanasar框架、未考虑记录中证据的整体情况，并使用了错误的证据标准。申请人主张，若整体考虑证据，证据确实证明了国家利益豁免的资格。

申请人还反对审理主任决定中的某些具体措辞，称其“ 充满拼写错误和编造的证据标准 ”，因而难以理解。申请人引用决定中的以下措辞作为例子：“ [t]he proposed endeavor and internet industry reports fail to demonstrate the potential prospective impact of the petitioner's projects beyond the company initiatives with I land [its] clients, not the United States. ”申请人称该措辞令人困惑且错误。我们同意申请人此处引用的措辞不清晰，且该决定的部分分析较为简略。然而，尽管审理主任的论述本可以更为详细，我们认定该决定足够充分且具体，为申请人提供了质疑该决定的公平机会，也为AAO提供了有意义的复审机会。见8 C.F.R. § 103.3(a)(i)；另见 Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)。此外，我们进行重新审查并已全面审查记录。

在对审理主任关于记录是否证明拟议事业国家重要性的认定提出上诉时，申请人主张生命科学行业存在人才短缺，该事业将通过为工人提供培训来解决这一短缺。申请人还声称该公司将增强生命科学教育和技能发展基础设施、增强生命科学劳动力内的终身学习、弥合学术界与产业界之间的知识和技能差距、促进合作，并帮助提高大流行病防范能力。

申请人提交了文章以支持生命科学领域存在工人短缺的主张。这些文章讨论了雇用足够工人以满足生命科学行业需求的挑战，以及行业工人所受培训与公司需求之间“ 技能不匹配 ”的问题。申请人还提交了一篇文章，指出辉瑞和赛诺菲等一些大公司正在寻求培训（或“ 提升技能 ”）其现有工人，以帮助解决短缺问题。

虽然记录确实如申请人所称证明了生命科学行业的招聘挑战，但记录中没有足够的书面证据证明申请人的拟议事业有潜力以与国家重要性相称的程度影响这一问题。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，我们关注“ [非公民]提议开展的特定事业 ”的潜在预期影响。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。这些文章未讨论申请人的拟议事业、其潜在影响，也未以其他方式证明该事业将对这些行业招聘挑战产生达到国家重要性程度的影响。

2 一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(4), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

申请人的个人陈述和商业计划书声称，公司将通过为生命科学劳动力提供培训机会来缓解行业中的这一挑战。然而，我们认定，记录中不包含足够的客观书面证据来证明该事业对这一挑战的潜在预期影响。商业计划书描述了公司拟提供的服务、其收入模式、生命科学行业学习与发展公司的市场规模、潜在竞争对手，以及公司认为自身具有的竞争优势。就拟议事业对行业的潜在影响而言，计划书包含一个附录，预测到2030年平台用户数将超过100万。然而，计划书未提供支持这一假设的解释。尽管申请人主张公司将改善“生命科学教育与技能发展基础设施”，并将“增强生命科学劳动力内部的终身学习”，但记录中不包含足够的书面证据来证明公司将在达到国家重要性程度的层面上做到这一点。

申请人接下来主张，基于其商业计划书和过往招聘情况，其事业具有雇用美国工人的重大潜力。申请人还主张，审理主任在考量该事业的创造就业潜力时未采用正确的标准，因为该决定称记录未证明该事业具有雇用美国工人的“即时”潜力。我们同意，在基于创造就业评估国家重要性时，Matter of Dhanasar并不要求证明具有雇用美国工人的“即时”潜力，且我们撤销审理主任依赖该认定的决定。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890.

尽管如此，我们认定申请人未能证明拟议事业具有与国家重要性相称的大规模雇用美国工人的重大潜力。尽管商业计划书预测到2030年公司将实现超过1亿美元的收入并雇用95名美国工人，但计划书未为这些预测提供明确依据。这些数字似乎基于附录中的假设，即到2030年平台用户将超过100万，但计划书再次未提供预测该用户数量的解释。因此，我们无法评估商业计划书所述收入预测和就业创造估计是否可信，且我们认定申请人未能履行其举证责任，证明拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或如Matter of Dhanasar所设想的那样可能产生重大积极经济影响。Id.

最后，申请人主张其事业影响某一政府实体已描述为具有国家重要性的事项，或属于国家倡议的主题。具体而言，申请人称其提供了拜登政府改善先进制造业劳动力努力的证据，以及纽约市和马萨诸塞州在生命科学行业（包括劳动力培训与发展）投入资金的证据。申请人主张其拟议事业与这些倡议一致，且这表明这些努力具有国家重要性。同样，申请人此处的诉求依赖于其将从事领域的重要性。尽管申请人的事业涉及培训重要行业中的工人，但记录未证明该事业对生命科学行业或生命科学教育的潜在影响达到国家重要性的水平。

经重新审查，我们认定申请人未能证明拟议事业的国家重要性。由于记录中的文件未能证明Dhanasar框架第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。我们认可申请人在上诉中关于Dhanasar第二项和第三项要件的论点，但既然认定证据未能证明申请人符合第一项要件下的资格，我们在此不再处理那些论点。3 我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件的意见。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另见 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）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架中与国家重要性相关的第一项要件，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后本应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。

3 申请人关于审理主任决定不充分的具体主张，例如与USCIS关于企业家特定证据考量的政策指南相关的主张，主要与Dhanasar框架的第二项要件相关——即申请人是否处于有利地位以推进拟议事业。例如，申请人主张审理主任未充分考虑其已设立商业实体、其具有相关教育背景、其曾尝试被加速器项目录取，以及公司已获得雇用实习生的拨款。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(4), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。由于申请人未能推翻审理主任关于第一项要件的否决，我们在此无需处理那些论点。