JUL192024_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

案号：31523584 日期：2024年7月19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（国家利益豁免）

申请人自称“ 人力资本形成方面的专家 ”，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。见《移民与国籍法》（该法）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，认定记录未能证明其拟议事业具有国家重要性。此外，审理主任认定申请人未能证明其处于有利地位以推进拟议事业，并且总体而言，豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证将有利于美国。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)。本办公室对此事项中的问题重新审查。Matter of Christa'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签证分类资格，申请人必须证明其为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。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须证明其值得“ 符合国家利益 ”的酌情豁免工作邀请要求。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）可酌情1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人提交了证据，证明其拥有比利时 的政治与社会科学及传播学博士学位。因此，记录支持审理主任的结论，即申请人符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)要求的高级学位。

Dhanasar的第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。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景影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人的拟议事业是“ [t]通过其已在美国设立的非营利组织，吸引更多美国学生进入STEM领域并弥合这些领域的性别差距 ”。他解释说，其专业领域人力资本形成“ 关乎在人群中培养重要能力和技能，以支持其成长和福祉 ”。

关于实质价值，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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定申请人确立了拟议事业的实质价值，但未确立国家重要性。在上诉中，申请人主张审理主任称“ STEM领域具有实质价值 ”有误，因为STEM是科学、技术、工程和数学的缩写，本身并非一个领域，也不是其拟议事业。然而，审理主任在此处的任何错误均属无害，因为审理主任认定申请人符合该标准，且本办公室同意申请人的拟议事业——“ 吸引更多……学生进入STEM领域 ”并弥合STEM相关职业中的性别差距——属于Dhanasar所设想的一个或多个领域，并具有实质价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定

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（以及第三巡回法院在一份未公布裁决中）的意见，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，因为他未显示超出其自身组织和客户的经济影响。此外，审理主任指出，虽然申请人在人力资本形成方面的职业可能具有价值，但他未证明其作为非营利组织主任的角色会在其自身工作场所之外产生广泛影响。审理主任还认定，申请人未提供对其拟议事业的清晰描述，也未提供任何证明其已影响该领域的证据。

在上诉中，申请人主张审理主任误解了其拟议事业，并错误描述且未充分考虑证据。他声称审理主任错误地称其主张其事业将直接惠及国家经济。他强调其工作具有间接经济影响，但其拟议事业涉及在非营利组织中的工作，并不侧重于直接经济影响。他还主张审理主任错误地称申请人未提交任何证据以确立其拟议事业的国家重要性，而未承认其在最初提交时以及回应审理主任的证据请求（RFE）时提交的证据。他进一步指称，审理主任错误地表示拟议事业的描述不清晰且含糊，并错误地称证据未包含显示申请人已显著影响该事业领域的细节，而这是Dhanasar第二项要件的考量因素而非第一项要件。申请人已清晰界定其拟议事业，本办公室撤回审理主任的相反结论。2此外，正如申请人正确指出的，关于个人工作已影响该事业领域的证据涉及根据Dhanasar第二项要件其是否处于有利地位以推进该事业，而非国家重要性。尽管如此，基于下述理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未确立其拟议事业的国家重要性。虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了全部记录。

申请人最初提交了关于其教育、过往经历和拟议事业的证据。在其个人陈述中，他讨论了其在“经济、政治和社会政策的制定、实施和评估”方面的经验和培训，以促进“发达和发展中国家的经济增长和社会正义”。他回顾了此前在非洲、欧洲和以色列的工作，帮助实施促进福祉的公共政策，并培训领导者促进社会正义和打击反犹太主义和种族主义。此外，他指出他曾组织和在会议上发言，并出版了多本书籍。关于其通过非营利组织“[t]吸引更多美国学生进入STEM领域并弥合这些领域的性别差距”的拟议事业，申请人讨论了包括培训、夏令营、开放日、奖学金、辅导和指导学生等计划。他还提到计划开展STEM教育研究并确定增加对STEM领域兴趣的策略。申请人解释说，他已与德克萨斯州的l I合作，通过指导、辅导、咨询、补充教学和在线资源来激励和支持STEM领域的学生。他表示还将为STEM学生提供咨询服务，使他们具备创办自己企业的技能。他

2 审理主任似乎还错误地提及了“电气工程领域”和“品牌战略领域”，二者均与申请人的拟议事业无关。这些错误属无害，因为本办公室同意审理主任的最终认定，即申请人未确立其拟议事业的国家重要性，但本办公室撤回对本案未涉及的其他领域的提及。

表示他已提交文件在纽约设立非营利组织，并打算最终在全国层面运营。

证据显示，申请人已在德克萨斯州设立了一个注册的非营利组织，并与一所位于德克萨斯州、拥有多个校区的社区学院合作，以支持该机构STEM领域的学生。他提交了来自[已隐去]官员的信函及其他文件，内容涉及[已隐去]（该项目）于2023年春季学期在一个[已隐去]校区取得的成功。文件显示，该项目在五门STEM相关课程中提供了“ 嵌入式补充教学 ”，为此[已隐去]提供了“ 教师研究员津贴和兼职[已隐去]的工资 ”。来自[已隐去]的一封信函指出，214名学生参加了由[已隐去]教师研究员教授的课程，231名学生参加了补充复习课程，估计有180名学生在外展活动中被联系到。该信函称，“ 目标STEM课程 ”的“ 成功率 ”为82.2%，而其他课程为65.1%，但未解释此语境下“ 成功率 ”的含义。文件还显示，该项目向20名受助者提供了500美元的奖学金，其中11名为女学生。根据来自[已隐去]的文件，该机构计划继续该项目，并在未来扩展至更多校区。申请人的证据还显示，他已作为外国非营利公司向纽约州提交了申请。证据未表明在纽约有任何进一步的活动。

申请人称，美国“ 正在将STEM领域的领导地位输给中国和印度，因为美国培养的留在美国这些领域工作的学生不够多 ”，并且需要填补这些领域的性别差距以确保STEM的长期增长。他提交了更多证据，涉及STEM教育总体上的重要性以及STEM领域在提高国家生活水平、经济增长和竞争力方面的作用。一篇文章指出，与非STEM工作相比，STEM劳动力的失业率较低且收入中位数较高，并指出女性约占STEM工作者的34%。另一篇文章讨论了女性和女孩在STEM领域代表性不足的问题以及缩小该性别差距的潜在益处。国家科学技术委员会的报告表明，投资和研究对于确保“ 有效和包容的STEM教育 ”及其对美国创新、繁荣和安全的影响具有重要意义。证据提到，STEM教育以及将女性和女孩纳入STEM领域很重要。然而，申请人未能证明其通过非营利组织所实施的具体拟议事业具有国家重要性。

在Dhanasar案中，我们指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并且“ [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。 ”Id. 申请人提交的证据显示，他为[已隐去]德克萨斯社区学院STEM领域的学生提供了资助和支持。在一个学期内，他为20名学生提供了500美元的奖学金，并资助了一个项目，在五门课程中为学生提供额外支持，以及课外补充教学和指导。但他未能证明与[已隐去]的这一合作对该机构项目中的学生之外具有更广泛的影响。尽管他表示有意将业务扩展至纽约并随后扩展至所有50个州，但证据未表明除提交在纽约设立非营利组织的申请外，为实现这一目标有任何进展。他未讨论计划在纽约合作的具体教育机构，也未具体描述任何

其他计划在那里的工作。此外，尽管其拟议事业的一个重点是在STEM领域弥合性别差距，但证据未显示他与[已隐去]的过去或计划中的工作涉及此事。尽管有关其颁发奖学金的证据表明，女学生的申请将在某些奖学金中获得优先考虑，但证据也显示最终有11名女学生和9名男学生获得了奖学金。与[已隐去]相关的文件未以其他方式表明有计划专门为STEM领域的女学生提供支持或服务，以使申请人通过该非营利组织的工作可能在整体STEM劳动力中产生更广泛的影响，而非仅限于参与[已隐去]项目的个别学生。他也未提供数据表明参与[已隐去]在[已隐去]项目的学生人数占该机构学生总数或STEM学生总数的显著比例，从而对其教育的影响可能具有国家重要性。

我们在Dhanasar案中还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ” Id. at 890. 尽管申请人在上诉中主张审理主任错误地关注了其拟议事业的潜在经济影响，但他在商业计划中表示，其非营利组织将在第五年末之前在全国创造总计1,600个工作岗位，并预计第一年末总收入为1,820,000美元，第五年末为9,100,000美元。然而，他未提交任何支持性证据佐证这些主张和数字。此外，申请人未证明其商业计划所声称的收入和就业预测，即使可信或合理，如何可能具有显著潜力雇用美国工人或以其他方式为国家带来重大积极经济影响。他未确立收入预测的重要性，以表明对区域或国家经济的益处将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890. 同样，他未证明就业创造估计的相关性，以表明此类未来人员配置水平将为[已隐去]德克萨斯地区、纽约或其他州的任何未来地点，或更广泛的美国经济提供与国家重要性相称的重大经济利益。例如，申请人未确立此类就业数字将利用该地区大量劳动力，或将在区域或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。基于所有这些原因，记录未证明，除了向其潜在学生、客户、员工和参与合作的教育机构提供的有限益处之外，申请人的拟议事业具有更广泛的影响，达到具有国家重要性的水平，或它将提供重大积极经济影响。3

申请人强调其在人力资本形成领域的教育、经验和专业知识，以及其在扶贫、社会正义和反种族主义工作相关先前项目中的成功。他提交了其发表的文章和书籍、作为演讲者出席会议和会议、以及在培训和传教旅行中的领导作用的证据。证据包括但不限于关于其与其他组织过去工作的推荐信和关于其项目的文章。然而，申请人的知识、技能和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人身上。 ”Id. at 890. 此处的问题是，他拟议开展的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。有关申请人教育和其他领域过去项目的证据未表明其当前通过[已隐去]促进和支持STEM教育的拟议事业具有国家重要性。此外，尽管记录还包括对申请人支持的感谢信，包括来自一位申请人在其学生时代曾帮助过的牙医以及来自[已隐去]2023年奖学金学生受助者的信函，4但这些信函未显示申请人工作的更广泛影响，而非仅限于他所帮助的特定学生。再次，这些信函涉及申请人的先前工作和成就，更多与Dhanasar框架的第二项要件而非第一项要件相关。Id. at 890.

3 许多旨在推进STEM技术和研究的拟议事业，无论是在学术还是行业环境中，不仅与美国科学和技术利益相关具有重大价值，而且具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。参见一般8 USCIS政策手册D.2, https://www.uscis.gov/policymanual。在此，申请人的拟议事业侧重于增加女性在STEM领域的代表性并为STEM学生提供一般支持，但他未表明其自身事业属于STEM职业。

会议和聚会，以及在培训和传教旅行中的领导作用。证据包括但不限于关于其与其他组织过去工作的推荐信和关于其项目的文章。然而，申请人的知识、技能和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外国人身上。”Id. at 890. 此处的问题是，他拟议开展的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。有关申请人教育和其他领域过去项目的证据未表明其当前通过[已隐去]促进和支持STEM教育的拟议事业具有国家重要性。此外，尽管记录还包括对申请人支持的感谢信，包括来自一位申请人在其学生时代曾帮助过的牙医以及来自[已隐去]2023年奖学金学生受助者的信函，4但这些信函未显示申请人工作的更广泛影响，而非仅限于他所帮助的特定学生。再次，这些信函涉及申请人的先前工作和成就，更多与Dhanasar框架的第二项要件而非第一项要件相关。Id. at 890.

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录工作“潜在预期影响”的证据。Id. at 889。在此，申请人未证明其通过非营利组织推广和支持STEM教育并努力填补该领域性别差距的工作如何达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定请愿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。本案记录未通过支持性文件显示，申请人通过其非营利组织吸引更多美国学生进入STEM领域并弥合这些领域性别差距的事业将如何以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域或美国经济。因此，申请人未确立其拟议事业满足Dhanasar框架的第一项要件。

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其在Dhanasar框架第二项和第三项要件下资格的其他论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对判决结果无需其裁断的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，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，其未证明其有资格或否则作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

4 学生信件格式相似且未签名。其证据权重有限。