APR032024_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

案卷编号：30663114 日期：2024年4月3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）

申请人是一名计算机用户支持专家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士，或者作为替代，被归类为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人员。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求进行国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可以授予此项对所需工作邀请、从而对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定申请人不符合作为特殊能力人员的分类资格；但是，审理主任未审议申请人是否作为替代符合持有高级学位的专业人士的分类资格。审理主任还认定，申请人未能证明对所需工作邀请、从而对劳工证的豁免将符合国家利益。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)。我们对本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，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，即作为持有高级学位的专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人员。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of

Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，在申请人已确立 EB-2 分类资格后，USCIS 可作为自由裁量事项授予国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。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）的行列，认定 USCIS 授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该非公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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。关于这三项要件的详细阐述，参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

如上所述，审理主任认定申请人不符合作为特殊能力人员的分类资格；但是，审理主任未审议申请人是否作为替代符合持有高级学位的专业人士的分类资格。参见该法第203(b)(2)条。申请人在提交表格 I-140（外籍工人移民申请）时明确表示，他“ 完全符合两个职业类别[该法第203(b)(2)条所涉]的要求 ”。尽管审理主任认定记录证明申请人拥有来自学院、大学、学校或其他教育机构的学位、文凭、证书或类似奖项，且申请人拥有该职业至少10年的全职经验，符合 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(B) 标准所设想的情形，但审理主任未审议该证据是否满足实施该法第203(b)(2)条的 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B) 所规定的高级学位等同标准。此外，记录未说明为何审理主任在认定申请人不符合第二优先分类资格（如其结论）的情况下，仍审议申请人是否有资格获得国家利益豁免。

由于我们仍认定记录未能证明对工作邀请要求、从而对劳工证要求的豁免将符合国家利益，我们对申请人是否满足第二优先资格标准保留意见。参见该法第203(b)(2)条；另参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对其结果所不必解决的问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中审议替代性问题）。

申请人将该项事业描述为一项计划，“ 以推进其作为 IT [专]家的职业生涯……为美国私营和公共部门中的小型和大型企业服务 ”。审理主任发出了证据请求（RFE），以获取有关申请人拟从事的具体事业的详细信息。然而，与申请人在提交表格 I-140 时提交的信息类似，申请人对 RFE 的回复侧重于有关信息技术和商业的概括性信息，未详细说明其拟从事的具体事业以及该事业如何可能具有国家重要性。

审理主任认可了申请人提交的概括性信息；但是，审理主任也指出，记录“侧重于行业，而非[申请人]的具体拟从事事业如何为经济或就业创造带来利益”。审理主任特别指出，“未提交任何书面证据证明[申请人]作为单一 IT 专家的工作将如何产生实质性的积极经济影响，或[其]工作将如何雇用美国工人”。审理主任进一步指出，申请人“未能证明[其]在美国拟从事的事业将对[其]预期公司和/或客户之外的领域产生更广泛的影响”。最终，审理主任认定记录未能证明拟从事的事业是否可能具有 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性。审理主任还认定记录不满足 Dhanasar 第三项要件；但是，审理主任认定拟从事的事业具有 Dhanasar 第一项要件所要求的实质价值，且申请人处于 Dhanasar 第二项要件所要求的有利地位以推进拟从事的事业。关于这三项要件的详细阐述，参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

在上诉中，申请人重申了有关信息技术和商业的概括性信息，并主张该概括性信息证明其拟从事的事业具有国家重要性。申请人还重申，“拜登-哈里斯政府已将经济复苏列为优先事项，高级 STEM 学位的作用符合国家利益”。申请人进一步重申，有关信息技术行业劳动力短缺的概括性信息“既强调了该领域的重要性，也凸显了申请人在填补这一缺口方面的事业的全国性意义”。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们侧重于“[非公民]拟从事的具体事业”。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar 提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业的例子，即具有“在特定领域内乃至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响”的事业，以及具有更广泛影响的事业，例如“雇用美国工人的重大潜力或……其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区”。Id. at 889-90。

我们首先注意到，申请人关于信息技术和商业的概括性信息的论述，涉及他将从事的行业、领域或专业的价值和重要性；然而，如上所述，为评估国家重要性，我们关注的是“[非公民]拟从事的具体事业”。Id. at 889。记录中申请人上诉时所引用的各类出版物，并未讨论申请人、其拟从事的具体事业，以及申请人拟从事的具体事业如何可能在“某一特定领域内具有国家甚至全球影响”，或在其当前或潜在雇主、客户或顾客之外具有更广泛的影响。Id. at 889-90。因此，所引用的出版物以及关于信息技术和商业的概括性信息，不能说明拟从事的事业是否可能具有国家重要性。See id.

其次，与申请人在上诉中的主张相反，申请人是否符合科学、技术、工程或数学（STEM）领域高级学位专业人士的资格，并不影响对拟从事的事业是否可能具有国家重要性的分析。在所有

国家利益豁免案件中，记录必须证明拟从事的事业——无论是否基于STEM——既具有实质价值又具有国家重要性。See generally 6 USCIS Policy Manual 5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。如上所述，为评估国家重要性，相关问题不是个人将从事的行业、领域或专业的重要性；相反，我们关注的是“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar框架考虑的是拟从事的事业是否可能在“ 某一特定领域内具有国家甚至全球影响 ”，而不仅仅是拟从事的事业是否可能属于某一特定领域。Id. at 889-90。

其次，申请人关于信息技术职位劳动力短缺的论述，并不能证明拟从事的事业是否可能具有国家重要性。记录未阐明，申请人拟从事的事业——在公共或私营部门中某一未指明的、规模或大或小的企业，在某一未指明的地点，一次填补一个空缺职位，“ 以推进其作为IT[专]家的职业生涯 ”——如何可能具有Dhanasar第一项要件所设想的那种更广泛的影响，例如“ 雇用美国工人的重大潜力或……其他实质性的积极经济效应，尤其是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。

记录中所述的拟从事的事业，似乎有利于申请人（其职业生涯将得到推进）、申请人的任何当前或潜在雇主，以及其雇主的客户和顾客。然而，记录并未证明申请人“ 以推进其作为IT[专]家的职业生涯 ”的拟从事的事业如何可能在“ 某一特定领域内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 ”，或更广泛的影响，例如“ 雇用美国工人的重大潜力或……其他实质性的积极经济效应，尤其是在经济萧条地区 ”。Id.

总之，申请人未能证明拟从事的事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性；因此，其不符合国家利益豁免的资格。See id。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 Bagamasbad, 429 U.S. at 25; see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。如上所述，我们也保留关于记录是否证明申请人符合第二优先分类资格的意见。See id。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，或另行在自由裁量上值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。