JAN252024_08B5203 · 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：29547473 日期：2024年1月25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）

申请人是一名项目管理专家，寻求以拥有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心代理主任否决了该申请，认定申请人未能证明豁免该分类的工作邀请要求、从而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。

经重新审查，本办公室将驳回上诉，因为申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因此他未满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要求。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 884。由于这一已认定的否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar其余要件的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出裁决所不需要的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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基础EB-2签证分类的资格，即作为拥有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。由于该分类要求该

个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。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。同上。

一旦申请人证明其作为拥有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士符合资格，其随后必须证明其值得获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“ 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）可作为酌情事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的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从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人是拥有高级学位的专业人士。3 尚待确定的问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

申请人称其在战略规划和管理方面拥有20多年经验，包括为巴西政府工作，专注于“ 环境和城镇规划领域的项目管理 ”。他称其经验包括“ 团队领导、组织咨询、环境保护项目、城市化与城镇规划倡议、预算、财务和人员管理 ”。其拟从事的事业是“ 推进[其]在项目管理方面的职业生涯，专注于环境、城市化及相关领域 ”。申请人拟向美国公司提供以下服务：

- 为美国城市常见的城市和环境问题创造创新有效的解决方案，改善福祉。
- 规划和推动改善交通、休闲区域以及更好地利用自然资源的倡议，造福公民并促进经济增长。
- 为大型项目提供管理战略，确保妥善部署，同时减少对社会日常运作的影响。

1 专业人士应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。
2 另参见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酌情性质）。
3 记录显示申请人持有2022年授予的相当于美国硕士学位的学位。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。

• 支持基础设施和城市化领域的美国公司，通过创建适当的解决方案来满足政府在环境问题上的标准和请求，从而确立其目标，确保项目成功和经济效益。
• 制定和实施有效的培训计划，以教育项目管理领域的其他专业人士。

在初次提交时，申请人提交了其教育和经验的证据、一份描述其拟从事事业并主张国家利益豁免资格的个人陈述，以及推荐和支持信函、专家意见书及其已完成项目的证据。他还提交了强调基础设施、交通和环境保护的美国联邦政府倡议的证据，以及讨论项目管理专业人士需求和短缺的文章和行业报告。

初次审查后，审理主任发出了补件通知（RFE），给予申请人提交额外证据以尝试证明其国家利益豁免资格的机会。申请人对补件通知的回复包括更新的个人陈述、额外的学业记录以及先前提交证据的副本。

在其更新的个人陈述中，申请人称他将作为项目经理或顾问向公司、大学以及地方、州和联邦政府提供服务。他称其打算“为常见的城市问题带来有效的解决方案，成功规划和部署复杂项目，避免延误和不必要的开支，[以]促进城市发展与环境保护，满足联邦、州和地方政府促进经济和基础设施发展的迫切需求。”

在审查申请人的补件通知回复后，代理主任认定申请人已证明其处于有利地位以推进其拟从事的事业，且其提交了充分证据证明其拟从事的事业具有实质价值。然而，她认定申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，或权衡之下豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。代理主任认定记录未证明申请人的业务将产生与国家重要性程度相符的区域或全国影响，或申请人的工作将在其事业领域产生超出其自身业务和客户范围的更广泛影响。此外，代理主任认定申请人未证明国家利益因素，例如劳工证不切实际、其未来对美国的贡献带来的利益、对其贡献存在紧迫的国家利益、潜在创造就业，或其自雇不会对美国工人产生不利影响。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张代理主任未“分析本案所附的全部证据”存在错误。在其上诉书面论证意见中，申请人提及已在记录中的证据，并称该证据以优势证据证明其值得获得国家利益豁免。申请人还提交了一份关于其在巴西完成的项目的更新报告。申请人称更新后的系统报告证明“关注度和相关性正在增长，因为访问量呈现指数级增长。”

A. 实质价值和国家重要性

第一项要件，即具有实质价值和国家重要性，聚焦于个人拟从事的具体事业。该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。在判断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。

相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。See Id. 在Dhanasar案中，我们进一步指出，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内具有国家甚至全球影响。 ” Id. 我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人显著潜力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。

申请人提交了描述项目经理角色的文章和行业报告，以及证明基础设施投资是一项国家倡议的行政命令。4 然而，我们认定，记录中的文章和报告并未确立申请人拟议事业的国家重要性。华盛顿特区人力资源部网站的一份打印件描述了该市的注册公共管理者项目，这是一门专注于团队建设和领导力的研究生水平课程。申请人未解释该课程描述如何表明其具体拟议事业具有国家重要性。同样，美国总务管理局网站的一份打印件宣布该机构将停止使用“ 电子项目管理工具 ”来管理项目。申请人也未解释该信息的相关性。美国环境保护署的两份报告讨论了城市化和智能增长。然而，这些报告提供的是通用信息，并未聚焦于申请人的具体拟议事业。如上所述，代理审理主任认定该事业具有实质价值，我们同意。然而，我们在此审查的问题是国　家重要性。

申请人的大部分证据涉及基础设施改善倡议，而非其具体拟议事业。尽管我们同意项目管理在基础设施发展中发挥重要作用，且基础设施发展可能是国家倡议的主题，但我们认定，这并不必然确立申请人具体拟议事业的国家重要性。即使综合考虑这些文章和报告以及全部情况，记录中关于申请人拟议事业的信息或证据仍不足以显示证明国家重要性的广泛潜在影响。

申请人还提交了其个人陈述以支持其拟议事业的国家重要性。如上所述，为确立国家重要性，申请人必须证明拟议事业的影响。在Dhanasar案中，我们指出，我们寻找拟议

4 尽管我们讨论了这些文章和报告中的样本，但我们已审查并考虑了每一份。

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内具有国家甚至全球影响。”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管申请人声称其拟议事业“有潜力影响经济和美国的生活质量”，但他未以充分的独立、客观证据支持这些主张。

申请人未提供商业计划书以描述其打算如何提供服务或确定潜在客户。申请人的个人陈述不够具体或详细，使我们无法在不考虑申请人打算实施该目标的具体方式的情况下，抽象地评估其潜在预期影响。记录中未包含来自任何企业或潜在客户的意向书。尽管记录中包含对申请人在巴西过去管理项目的描述，但他未提供其打算通过拟议事业管理的任何项目的描述。“在判断国家重要性时，审理人员的分析应聚焦于受益人将做什么，而非具体的职业分类。”6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual（着重号为原文所加）。

申请人声称，该否决存在缺陷，因为代理审理主任未考虑记录中的全部证据。尽管我们同意审理人员应考虑记录中的相关证据，但申请人未充分支持其关于存在代理审理主任未考虑的相关证据的主张。申请人未引用或描述哪些具体证据未被考虑。我们注意到，该决定讨论了申请人在其书面论证意见中列出的每一项所称证据。尽管如此，我们在此再次予以论述。

申请人继续依赖其将提供的服务的所称价值、其个人和专业素质及成就，以及项目管理对国家倡议（包括基础设施发展和环境保护）的普遍重要性。然而，如上所述，证据未充分证明拟议事业的国家重要性。因此，我们认定申请人未满足Dhanasar框架所要求的第一项要件。

由于申请人未如Dhanasar框架第一项要件所要求确立其拟议事业的国家重要性，他不符合国家利益豁免的资格，进一步讨论第二项和第三项要件下的权衡因素将无实际意义。如上所述，我们保留申请人对Dhanasar其余两项要件的上诉论点。5 See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

5 即使我们已处理其余问题，我们仍会驳回本上诉。如上所述，代理审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但申请人未确立其国家重要性，也未确立总体而言豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。在上诉中，申请人引用了随原申请和RFE回复提交的相同支持证据。申请人未解释新证据——一份关于巴西过去项目的更新系统报告——如何证明其符合国家利益豁免的资格。代理审理主任已充分处理先前提交的证据，并解释了其在证明申请人满足Dhanasar第一项和第三项要件以及符合国家利益豁免资格方面的不足。申请人在上诉中的主张未确立其满足Dhanasar全部三项要件。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所规定的全部三项要件，我们认定他未确立其符合国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项以其他方式应获国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。