JUL052024_06B5203 · 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：31461226 日期：2024年7月5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）

申请人是一名信息技术（IT）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或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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，认定记录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。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查。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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。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，则必须进而证明其值得对工作要求给予“国家利益”方面的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。本办公室的先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；

1 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及哥伦比亚特区巡回法院一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

• 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
• 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类中高级学位专业人士的资格。因此，剩余问题是申请人是否证明豁免工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。审理主任认定，根据Dhanasar第一项要件，申请人的事业具有实质价值但不具有国家重要性。2 经重新审查，本办公室同意。3

在上诉中，申请人主张该决定“ 包含大量法律和事实上的错误结论 ”。他主张，除其他事项外，审理主任忽视了记录中“ 确凿地 ”证明其事业国家重要性的证据。在其职业计划中，申请人称他将作为IT专家工作，并“ 提供[其]在存储管理以及灾难与恢复解决方案、网络管理和系统管理方面的丰富经验，特别是在制定使用软件的标准和指南以及保护易受攻击的信息方面。 ”他还将“ 识别、调查和解决数据库性能问题、数据库容量和数据库可扩展性问题，并实施安全措施以保护计算机系统。 ”

Dhanasar第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在确定国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。同上。

在此，申请人相当强调其专业经验和技能，以支持其事业所称的影响。他提交了其资历和成就的证据，包括表彰证书、团队照片以及前工作同事的感谢和支持信函。他援引其就业经历，并声称证据显示了其事业“ 可感知的更广泛影响 ”。然而，申请人的知识、技能、教育和经验属于Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到该外籍国民身上 ”。同上，第890页。第一项要件下的问题是申请人是否证明了拟议工作前瞻性影响的国家重要性。尽管证据确实反映出对申请人及其工作的高度评价，但并未就申请人的拟议事业或该事业的影响如何产生超出其将服务的公司和客户的更广泛影响提供任何具体、有说服力的细节。相反，该

2 申请人主张其满足了Dhanasar第二项要件，因为审理主任在其决定中未就该问题提出任何关切。此主张不正确。审理主任认定申请人未确立Dhanasar第一项要件下的资格，该认定具有决定性。因此，她无需审查其余两项要件。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 作为一般规则，法院和机构无需对作出其所得结论所不必要的问题作出认定。 ”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审查替代性问题）。
3 尽管本办公室未逐一讨论记录中包含的每一份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

证据涉及的是申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业，属于Dhanasar第二项要件，而非证明申请人在Dhanasar第一项要件下资格的证据。

申请人还主张“证据清楚地表明其成果在该领域专业人士中广泛传播，确立其为杰出的IT专家。”他声称此类更广泛影响符合Dhanasar关于事业须具有雇用美国工人的重大潜力或其他重大积极经济效应的要求。然而，申请人未提供任何关于可直接归因于其未来工作的美国经济影响或就业创造的具体证据。尽管任何基本商业活动都有可能对经济产生积极影响，但记录未证明作为IT专家工作——即此处拟议的具体事业——如何产生如此重大的经济活动，以致达到Dhanasar所设想的“重大积极经济效应”水平。同上。

例如，申请人未解释其IT服务如何区别于其他IT专家的服务，或为单个公司提供服务如何会在行业内产生更广泛影响，并如其所称超出其直接雇主及其客户而具有区域或国家影响。例如，其职业计划称，除其他职责外，他将：规划、实施和管理高可用性存储区域网络（SAN）存储，镜像和复制数据，监控性能并调优存储系统；制定软件使用和采购的标准和指南；协助公司确定其存储和硬件需求；规划、协调和实施安全措施以保护存储系统中的信息；以及管理和运营计算机网络。尽管他声称证据显示其工作“对行业和经济增长产生深远影响”，但其职业计划中描述的活动属于IT专业人员的典型职责，并未充分表明申请人的具体拟议事业会产生如此更广泛的影响以致达到国家重要性水平。

在没有充分证据证明任何可直接归因于其未来工作的具体美国经济影响、就业创造或其他重大经济活动的情况下，申请人关于证据“无可争辩地确立了拟议事业对美国经济的变革性影响”的上诉主张不能成立。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. at 376。

申请人还主张其事业具有国家重要性，因为它与具有国家意义的职业相一致。他强调其在IT系统、特别是大数据方面的专长，并声称这是“创新、改进产品、服务和运营的关键驱动力”。然而，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，本办公室聚焦于“该外籍国民拟从事的具体事业”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管本办公室认可IT服务和大数据对技术行业整体的价值，但仅仅在一个重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。

我们同样不认可申请人关于其拟议事业因IT行业日益加剧的“ 人才短缺 ”而具有国家重要性的主张。4 记录中缺乏充分证据表明其拟议事业将会影响或显著缓解所称的国家短缺。此外，合格劳动力短缺问题由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

由于申请人未能通过记录中的充分证据证明其拟议事业满足Dhanasar框架的第一项要件，其未能证明符合国家利益豁免的资格。鉴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是否已根据Dhanasar其余两项要件证明资格的其他问题。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25.

III. 结论

申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定申请人未能证明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。

4 与申请人的主张相反，审理主任并未称申请人的职业缺乏国家需求。