JUL312024_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：32980217 日期：2024年7月31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）项目经理和企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求，即国家利益豁免。见《移民和国籍法》（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，认定申请人符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格，但未证明豁免所需的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。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 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

要符合EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得裁量性地豁免工作邀请要求，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）可作为裁量事项，1 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

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决定中）的行列，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于裁量性质）。

- 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
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人提交了一份商业计划，拟在项目管理领域开展咨询、顾问和培训业务，侧重于信息技术、实施和系统管理。该计划称，该企业将是一家有限责任公司，位于I
佛罗里达大都市区。

审理主任认定申请人符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格。本办公室同意。上诉中唯一的问题是，申请人是否符合国家利益豁免工作邀请要求的资格并值得该豁免。

A. 实质价值与国家重要性

1. 实质价值

Dhanasar第一项要件——实质价值与国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。审理主任认定申请人已证明其拟议事业的实质价值。本办公室同意。

2. 国家重要性

审理主任认定申请人未证明其拟议事业的国家重要性。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瞻性影响。同上。这一考虑可包括拟议事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区）、是否具有其他重大积极经济影响、是否在该领域具有国家甚至全球影响，或是否具有表明国家重要性的其他更广泛影响。同上，第889-90页。审理主任认定，申请人未证明其拟议事业将产生重大积极经济影响，或对其公司及客户之外的领域产生更广泛影响。

在上诉中，申请人声称审理主任低估了申请人公司的“变革性经济影响”，其商业计划显示该公司“蓄势待发，将显著促进地方和国家经济增长”。商业计划预计该公司第一年将雇用5人，第五年增至11人，并创造25至170个间接就业岗位。商业计划讨论了佛罗里达州的经济萧条地区，并称“向这些地区的人口提供服务和课程不存在重大障碍”，但未表明其将在这些地区雇用任何人员。商业计划未证明

预计直接雇用5至11人、间接雇用25至70人，显示出在总体上或经济萧条地区雇用美国工人的重大潜力，因为商业计划书称美国管理咨询行业在2021年创造了1,853,364个就业岗位。商业计划书还预测第一年最终利润为-$9,845，到第五年增至$488,843。该预计利润并不表明在申请人所在领域具有实质性积极经济影响，因为商业计划书称2021年美国管理咨询行业创造了$253.1 billion的收入。参见同上，第890页（讨论雇用美国工人的重大潜力及其他实质性积极经济影响作为国家重要性的指示因素）。

申请人还主张，审理主任忽视了申请人拟议事业的“ 战略意义 ”，该事业将通过技术和网络安全领域的创业促进经济增长，并将与联邦保护国家技术利益和基础设施的战略相呼应。申请人提交了《关于安全、可靠和可信地开发和使用人工智能的行政命令》和《2022年国家安全战略》的副本。然而，本办公室对国家重要性的评估并不侧重于影响某一领域的问题本身的重要性，而是“ 侧重于外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。申请人未证明其拟议事业将超出其公司的个别客户，从而更广泛地影响这些国家利益。见同上（解释“ 我们寻找更广泛的影响 ”）。

申请人主张其拟议事业还具有国家重要性，因为它与联邦政府对科学、技术、工程和数学（STEM）教育及劳动力发展的支持相一致。本办公室认识到STEM领域进步的重要性，以及持有高级STEM学位的人员在促进此类进步中的关键作用。6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/。然而，“ 在所有案件中，证据必须证明STEM事业既具有实质价值又具有国家重要性。 ”同上。在此，申请人未证明其拟议事业除为个别客户企业工作之外，将如何以与国家重要性相称的方式影响STEM教育和劳动力发展。

申请人主张审理主任未适当考虑其提交的行业报告和文章，这些报告和文章证明了其拟议事业的国家重要性。申请人提交了关于信息管理人员需求上升、信息和通信技术在项目管理中的重要性、2022年IT工作者高需求、信息管理人员需求上升、由移民创办的美国初创企业、移民与劳动力发展、移民创造就业、移民劳动力支撑数百万美国就业岗位、信息技术的重要性、2023年IT行业展望以及美国留住技术领导地位所需人才的文章。这些文章证明了IT的重要性以及移民对美国劳动力的贡献，但同样，本办公室对国家重要性的评估并不侧重于影响某一领域或我们国家整体的问题的重要性，而是“ 侧重于外籍国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，这些文章均未提及申请人，也未涉及其拟议事业的潜在前瞻性影响。见同上（解释在评估国家重要性时考虑拟议事业的潜在前瞻性影响）。

申请人还主张，审理主任未充分考量其推荐信及其在本领域工作的证据。申请人提交了同事的来信，信中赞扬其经验与技能，并对其未来取得成功的能力表示信心。例如，[已隐去]赞扬申请人在[已隐去]的项目管理，称其按时完成任务并“以显著更低的成本交付了所有组件”。[已隐去]对申请人为[已隐去]的IT服务提供支持的项目管理表示感谢。申请人还提交了有意聘用其从事IT项目管理的个人和企业的来信。尽管这些信件证明其重大成就、技能和经验，但并未具体涉及拟议事业及其在其领域可能产生的影响。

申请人还提交了一位专家的来信，该专家发表意见认为申请人符合国家利益豁免资格。该专家称，申请人的拟议事业具有国家重要性，因为其在巴西商业环境和信息技术服务领域的经验将有助于在巴西开展业务或寻求在巴西开展业务的美国公司，而巴西对美国跨国公司而言是一个“必须参与”的市场。在其商业计划中，申请人称其公司将把营销集中于[已隐去]佛罗里达地区，并未讨论任何针对在巴西开展业务的美国公司的意向重点。该专家也未具体说明申请人的工作将如何超越单个企业，从而影响巴西与美国之间的贸易或其他重要关系。Cf id. at 892（指出Dhanasar提交了证明性专家信函，描述其具体研究对美国战略利益的重要性）。

申请人同事和雇主的来信证明其资质及其对曾任职公司的贡献，但未讨论其拟议事业及其对IT项目管理领域可能产生的影响。他们的来信也未表明申请人的过往或拟议成就包括对其领域具有国家乃至全球影响的任何贡献。申请人提交了其出版的一本书的摘录，书名为

他未提交证据证明其书已被其他IT项目管理专业人士引用，或以其他方式对其领域作出重大贡献。See id. at 889（讨论改进制造工艺或医学进步作为特定领域内具有国家乃至全球影响的示例）。

申请人未能证明其拟议事业具有雇用美国工人（特别是在经济萧条地区）的重大潜力、将产生其他重大积极经济影响，或在领域内具有国家乃至全球影响。在Dhanasar中，我们认定申请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。在此，记录未显示申请人的拟议事业能够充分超越其公司的客户，以表明国家重要性的方式更广泛地影响其领域。

C. Dhanasar框架的其余要件

申请人未能证明其具体拟议事业的国家重要性，且不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留对申请人根据Dhanasar框架第二和第三项要件是否适格的决定。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)

（指出“法院和机构无需对作出其所得结果所不必需的问题作出认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不适格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，且不符合Dhanasar分析框架的第一项要件。因此，其未能证明其有资格或作为自由裁量事项在符合国家利益的情况下值得豁免职位offer要求。

裁定：上诉被驳回。