# JUN212024_09B5203 · 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：312612210 日期：2024年6月21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IT项目经理，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人属于特殊能力个人，也未能证明豁免所要求的工作邀请（进而豁免劳工证）将符合国家利益。1 此事现上诉至本办公室。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题重新审查（de novo）。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。

I. 法律

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

特殊能力是指科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。2 满足

1 申请人最初声称她 also 作为持有高等学位的专业人士成员符合EB-2分类资格。审理主任在补件通知（RFE）中要求提供与该主张相关的额外证据。然而，申请人在回应RFE时或在上诉中均未涉及该主张。由于申请人已放弃该主张，本办公室在此不予处理。Matter of F-C-S-, 28 I&N Dec. 788, 789 n.3, 791 n.6 (BIA 2024)（认定未在上诉中提出异议的问题视为放弃或弃权）。
2 如果这些类型的证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。3 如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可为具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。

如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对工作要求“ 符合国家利益 ”行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“ 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）可作为自由裁量事项4授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

II. 分析

A. 特殊能力

在决定中，审理主任认定申请人满足了六项证据标准中的三项：官方学术记录、超过十年的全职经验以及专业协会会员资格，分别见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)、(B)和(E)。经审查证据整体，审理主任认定申请人未能证明其被认可为具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。

经审查，本办公室不同意审理主任关于申请人满足专业协会会员资格标准的结论，并撤销相反认定。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 将“ 专业 ”定义为该法第101(a)(32)条所列职业，8 U.S.C. § 1101(a)(32)，5 或入境最低要求为美国学士学位或同等外国学位的职业。

为支持该标准，申请人依据其项目管理协会（PMI）会员资格以及圣保罗州技术专家工会（Sindicato dos Tecn ó logos do Estado de S ã o Paulo，SINTESP）的工会会员资格。然而，在没有证据（例如会员要求）证明任一协会要求会员至少具有学士学位的情况下，本办公室无法认定PMI和SINTESP是符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 监管定义的专业协会。因此，申请人未能证明符合该标准的资格。

3 USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力外国人情形下的适用性。6 USCIS政策手册 F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
4 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）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）。
5 本条所列职业为建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、专科学校或神学院的教师。

申请人在巴西的IT项目管理领域拥有成功的职业生涯。但记录未能证明其满足8 C.F.R. § § 204.5(k)(3)(ii)(A)至 (F) 中至少三项证据标准。由于申请人未满足初始证据要求，本办公室无需进行最终实质审查以确定证据整体是否表明其被认可为具有显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

由于申请人未能证明符合基础EB-2分类的资格，仅凭此理由该申请即不可获批。

B. 国家利益豁免

申请人的拟议事业是继续担任IT项目经理。她表示，她“ 拟与美国公司合作实施技术项目和流程，与不同团队互动以改进、减少和/或简化流程并遵守决议 ”，并且“ [t]这将使公司更高效，进而帮助其节省资金并促进其增长，直接影响当地经济。 ”在回应审理主任的补件要求时，申请人提交了两份潜在雇主寻求聘用其担任IT项目经理的工作邀请函。

审理主任认定申请人的拟议事业不具有实质价值或国家重要性。然而，记录中的证据证明申请人的拟议事业具有实质价值，本办公室撤销审理主任的相反认定。

关于其拟议事业的国家重要性，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，“ 因为其有潜力促进商业效率和经济增长的大幅提升 ”，而审理主任忽视了这一点。她声称其拟议事业“ 通过推动金融领域的技术创新、创造就业、增进社会福利并巩固美国作为金融服务技术领导者的地位，体现了重大的国家和全球重要性。 ”

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预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室寻求更广泛的影响。例如，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（尤其是在经济萧条地区）的事业，很可能被理解为具有国家重要性。Id. at 889-890。

经审查，申请人未能证明她打算向美国未来雇主提供的项目管理服务将如何对IT行业产生更广泛的影响。她在上诉中宽泛地声称，她将“ 显著降低运营成本并提高金融交易的敏捷性 ”，并且“ 其工作的涟漪效应预计将通过使金融服务更易获取和更用户友好来促进社会福利。 ”她还声称，其“ 工作有潜力在金融技术领域树立可供效仿的新标杆，

全球企业。”但记录并未解释并提供充分支持，以证明其拟议事业将如何帮助全球企业或在国家层面影响金融服务技术领域。在Dhanasar案中，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，申请人同样未能证明其拟议事业将充分延伸至其未来雇主之外。她也未能证明其作为IT项目经理的工作将在与国家重要性相称的层面上广泛增进社会福利。

此外，申请人未证明其拟议开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对美国产生其他实质性积极经济影响。虽然申请人声称其拟议事业将“促进企业效率和经济增长的实质性提升”，但她未提交证据表明其事业对地区或国家经济带来的益处将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”水平。Id. at 890。此外，尽管申请人主张其事业将“在IT行业创造新的就业机会”，但她未说明数量，也未提供充分证据证明其事业将通过就业水平、税收或商业活动产生实质性经济利益。

申请人还指出，其拟议事业与国家倡议相一致，包括美国科技委员会和小企业管理局。然而，仅仅在重要领域或职业中工作不足以确立拟议事业的国家重要性。Id. at 889。相反，在确定拟议事业是否具有国家重要性时，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，我们关注的是“外国人拟议开展的具体事业”。Id. 因此，尽管我们承认金融服务技术行业很重要，但这一事实不足以确立其拟议事业的国家重要性。

由于申请人未确立Dhanasar检验第一项要件下的资格，我们无需处理其在其余要件下的资格，并在此予以保留。6 举证责任在申请人，须以优势证据标准证明其满足所寻求福利的每项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-376。申请人在此未做到，因此，我们认定其未确立作为自由裁量事项的国家利益豁免资格。

裁定：上诉被驳回。

6 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“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)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。