MAY022024_03B5203 · 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：30626398 日期：2024年5月2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）

申请人寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力的人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。《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，认定申请人未能证明其符合基础移民分类的资格，也未能证明豁免所要求的工作邀请（因而豁免劳工证）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（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。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。此外，申请人必须证明“在国家利益”下酌情豁免工作要求具有正当理由。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情1授予国家利益豁免，如果：

- 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拟议事业，并且
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

1 另见 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）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

二、分析

关于国家利益豁免，第一项要件涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在表格 I-140（外籍工人移民申请）第6部分（拟议就业的基本信息）中，申请人将职位名称列为“ IT项目经理 ”，并提供了非技术性职位描述：“ 协助改进企业资源规划IT的开发和管理。 ”此外，申请人提交了一份声明，其中表示：

……我在美国的总体拟议事业是提供我的专业知识，帮助填补该国IT技术专业人员的缺口，并为地方和国家层面的公司、组织和个人带来创新成果，改善其社会和金钱利益。我将通过以下方式实现这一目标：持续跟进[原文如此]该领域的最新发展，提供我的IT专家服务，并针对不同行业引入和开发高质量的IT系统以及IT基础设施，这将带来更多直接和间接就业机会的产生，同时对该IT领域作出宝贵贡献，该领域是美国的一个高增长行业。

在回应审理主任的证据请求时，申请人提供了一份更新后的声明，反映：

如前所述，我的拟议事业是通过在信息与技术（IT）这一高增长领域担任IT项目经理或类似职位来推进我在美国的职业生涯，我将在该职位上从事企业资源规划（ERP）和IT基础设施项目。

我将为商业行业执行重要工作，设计和协助实施IT解决方案，以回应公司的通信、控制、活动管理以及与其所在市场的互动需求。

我打算利用我在该领域的技能和知识来：

- 为希望领先竞争对手一步、并在国家和国际层面拥有更好客户触达系统的美国公司工作并与之合作。
- 通过恰当使用他们不知道存在或可经处理并适配其需求的IT工具，提高生产力和盈利能力。
- 为美国公司提供竞争优势，使其能够在商业事业中脱颖而出。

在上诉中，申请人坚持认为他“ 在这一过程中作为项目经理的角色至关重要，他的工作对ERP实施的成功具有深远影响。 ”

关于实质价值，事业的 merit 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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定申请人已确立其拟议事业的实质价值。

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，我们关注的是“ 外籍国民拟从事的特定事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管申请人强调IT项目经理职位的重要性，并提及提交了关于广泛主题的“ 行业报告和文章 ”，但申请人必须证明其特定拟议事业——提供其特定的IT项目管理服务——具有国家重要性。2 在Dhanasar中，我们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具有国家甚至全球影响。 ” Id. 我们还指出，“ 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的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ” Id. at 890。

申请人还主张其拟议事业可以“ 帮助缓解影响该行业的IT专业人员短缺 ”。然而，所称的职业或职业技能短缺并不使他的拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人短缺正是美国劳工部通过劳工证程序直接处理的。

此外，申请人强调其“ 专业知识 ”和“ 教育、技能和熟练程度 ”。然而，申请人的知识、技能和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Id. at 890。此处的问题是，他拟从事的特定事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人未能证明其IT项目管理服务如何在很大程度上影响该领域并达到国家重要性的水平。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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。记录未通过支持性文件显示其事业如何充分延伸至其潜在雇主或客户之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域或美国经济。

最后，申请人未能证明其IT项目经理职位如何具有雇用美国工人的显著潜力，或以其他方式为我们国家带来重大积极经济影响。尽管他的陈述作出了宽泛、笼统的主张，例如其就业“ 使企业能够以每单位投入生产更多商品和服务 ”以及“ 带来提振

2 申请人的论点和证据涉及拟议事业的实质价值方面，而非国家重要性部分。

其经营所在社区的就业和可支配收入，并为政府增加税收 ”，但申请人未包含具体、详细的信息，预测直接归因于其IT项目经理职位的就业人数、生产的商品或产生的收入。在没有关于其特定未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的证据的情况下，记录未显示其服务对美国区域或国家经济带来的任何利益将达到Dhanasar所设想的 “ 重大积极经济影响 ” 水平。Id. at 890。

由于记录中的文件材料未能按照Dhanasar先例决定第一要件的要求确立其拟议事业的全国重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对Dhanasar所述第二和第三要件下其资格的进一步分析将没有实际意义。我们同时保留对申请人是否符合基础移民类别的裁定。3

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未能证明符合国家利益豁免的资格，亦未能以裁量方式获得该豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每一理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考量。

命令：上诉被驳回。

3 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出 “ 纯咨询性认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。