MAY142024_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

案卷编号：31067926 日期：2024年5月14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）

申请人是一名项目经理，寻求以拥有高等学位的专业人士或具有特殊能力个人的身份获得就业第二优先（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，认定尽管申请人符合高等学位专业人士资格，但其未能证明豁免所需工作邀请（从而豁免劳工证）将符合国家利益。1 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)。我们对本事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得对工作邀请要求给予“符合国家利益”的裁量性豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“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，USCIS 可作为裁量事项2 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

1 高等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。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相当于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。
2 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裁量性质）。

• 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

申请人提议“ 担任项目经理，具备ERP（企业资源规划）项目和信息技术管理方面的专业知识，专注于整合公司的各个领域和流程，按照PMI方法论以及Scrum和Kanban等敏捷方法论方法实施和管理ERP项目。 ”申请人进一步表示，他“ 将领导IT团队，并使用ERP TOTVS和SAP，采用ITIL实践支持大型工业运营。 ”此外，他表示打算“ 帮助美国公司成长和扩张，转变业务流程，开发新的收入来源，并在全球扩展其业务，将国际贸易的收入和利润带到美国。 ”

审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，我们同意。然而，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，声称其事业不仅反映了其“ 丰富的专业经验和资格，而且将其贡献置于美国社会和经济进步的背景下。 ”具体而言，申请人主张其职业计划将通过精简运营、促进增长和促进就业创造而使美国公司受益，因此其拟议事业“ 与更广泛的社会福利目标和政府倡议相一致，为其国家重要性提供了令人信服的理由。 ”申请人进一步主张，其“ 不可否认的大量文件 ”表明其拟议事业将在该领域和行业内产生全球影响，并对经济产生积极影响。

Dhanasar框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人提议从事的具体事业。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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

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，我们侧重于“ 外籍国民提议从事的具体事业 ”。参见同上。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，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ [一]项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性的积极经济影响，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。 ”同上，第890页。

经审查职业计划，申请人未能证明其打算向美国未来雇主提供的项目管理服务将如何在IT行业产生更广泛的影响。他宽泛地声称其“ 独特的项目管理技能 ”将“ 帮助美国公司成长和扩张，转变业务流程，开发新的收入来源，并在全球扩展其业务 ”，但记录并未解释和提供充分支持以证明其拟议事业将如何帮助美国公司成长、影响

业务流程或在国家层面开发新收入。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。同上，第893页。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。他也未能证明其作为项目经理的工作将在与国家重要性相称的水平上广泛增进社会福利。

此外，申请人未能表明其提议从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为美国带来实质性的积极经济影响。虽然申请人声称其拟议事业“将对经济产生积极影响”并“对美国具有重大经济利益”，但他未提交证据表明其事业对区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济影响”水平。同上，第890页。申请人依据市场增长和行业趋势、COVID-19疫情、技术采用以及对远程工作文化的支持来强调拟议事业在项目组合管理（PPM）市场中的潜在影响。然而，申请人未充分表明或记录其拟议的项目经理职位将如何对PPM市场产生“重大经济利益”，从而对美国经济具有潜在的前瞻性国家影响。此外，尽管申请人主张其事业将“创造新的就业机会”，但他未说明创造多少就业机会，也未提供充分证据表明其事业将通过就业水平、税收或商业活动带来实质性经济利益。

此外，申请人在很大程度上依赖其在IT和商业领域超过35年的经验来表明其拟议事业的全球意义。然而，申请人的专业知识和成功记录是Dhanasar第二项要件下的考虑因素，该要件“将重点从拟议事业转移到外籍国民身上”。同上，第890页。此处的问题是申请人是否以优势证据证明了其拟议工作的国家重要性。

我们还审查了申请人的推荐信，其中作者赞扬申请人在IT行业的能力、其个人品质以及所声称的对工作场所的价值。然而，推荐信未就其所拟议事业的影响以及如何延伸至其雇主之外提供有说服力的细节。因此，这些推荐信不足以证明申请人符合Dhanasar第一项要件下的资格。

由于申请人未能证明其符合Dhanasar测试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。3 申请人负有举证责任，须以优势证据证明其符合所寻求福利的每项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-376。申请人在此未能做到，因此，我们认定其未能作为裁量事项证明其符合国家利益豁免的资格。

3 见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和行政机关无须对其裁决结果而言并无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）（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理其他替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。

4