MAY192025_04B5203 · 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：37912372 日期：2025年5月19日

对服务中心运营处（SCOPS）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职位邀请要求（以及因此劳工证要求）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)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请，认定申请人已确立基础移民分类的资格。但是，申请人未能确立对所需职位邀请（以及因此劳工证）的豁免资格，即该豁免将符合国家利益。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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须确立其在科学、艺术或商业领域是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，其随后必须证明其值得对职位邀请要求行使自由裁量豁免，即符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

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（关于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 ”，并提供非技术性职位描述为“ 协调项目团队成员并制定时间表和个别职责 ”。此外，申请人提交了一份陈述，概述其拟议事业如下：

美国在解决服务不足社区的金融普惠和医疗保健差距方面面临重大挑战，这些挑战对社会公平、经济流动性和公共卫生具有深远影响。为应对这些问题，我提出一项事业，重点利用数字化转型（实施技术以增强运营、服务和最终用户价值）来改善全国服务不足人群获得金融服务和医疗保健资源的机会。通过运用我在数字化转型、金融服务和医疗保健方面的专业知识，以及我在领导大型项目和计划方面的丰富经验，我旨在开发和实施创新解决方案，以大幅弥合数字鸿沟，赋能服务不足的社区，并为美国促进包容性经济增长和健康公平的努力做出贡献。

在回应审理主任的证据要求时，申请人提供了一份更新陈述，反映她将离开目前的工作，担任其公司[已隐去] LLC的首席执行官。在她的领导和一支由合格专家组成的团队下，[已隐去]计划：

1. 开发一个可扩展的健康IT数字平台，[已隐去]，将服务不足的人群与量身定制的金融服务和医疗保健资源连接起来，可能影响全国数百万美国人。
2. 实施基于区块链的解决方案，以提高医疗保健和金融系统的数据安全性和互操作性，树立新的行业标准，并使美国成为这些技术的领导者。
3. 建立研发中心，将雇用美国工人从事高技能技术岗位，促进技术领域的就业创造和经济增长。
4. 与政府机构和非营利组织合作，为经济萧条地区制定有针对性的干预措施，直接促进当地经济振兴和改善健康结果。

在上诉中，申请人通过概述其计划雇用和领导一支由金融、医疗保健、社区组织和技术领域经验丰富的专业人士组成的团队，来强调其领导力和专业知识；并强调其过去在经营企业和领导高价值项目方面的成功，作为其“实施具有广泛影响解决方案的能力”的证据。申请人主张其拟议事业的国家重要性，并提交了新证据，包括关于其现任雇主的额外信息以及其对该全球金融部门影响的证据。由于申请人已被通知并获得合理机会提供此证据，我们不会在上诉中首次考虑该证据。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(11)（要求所有被要求的证据一次性同时提交）；Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（拒绝考虑上诉中提交的新证据，因为“申请人已被通知所需证据并获得合理机会在驳回前为其记录提供该证据”）。

A. 实质价值和国家重要性

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特定事业。Matter of 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确立其拟议事业的实质价值。

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。同上。此外，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特定事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管申请人强调其IT项目经理职位的重要性，并主张医疗保健行业预计将从5830亿美元增长到2024年的8190亿美元，引用[已隐去]作为其来源，但申请人必须证明其特定的拟议事业——向该行业提供其特定的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。”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重大积极经济影响，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 at 890。

此外，申请人未证明其以金融和医疗保健为重点的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。同上 at 893。记录未通过支持性文件显示其事业如何充分延伸到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。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“潜在前瞻性影响”的证据。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

[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。

尽管申请人就拟设立的公司I ILLC提交了商业计划书，但申请人未提供充分的支持性证据来印证其中的主张和数字。此外，申请人未能证明其商业计划书所声称的收入和就业预测——即使可信或合理——如何具有雇用美国工人的重大潜力，或如何为美国带来实质性的积极经济影响。虽然申请人预测，通过其关联的!!平台，她可以在研究、开发和运营领域创造500多个直接的高技能技术岗位，同时通过既有合作伙伴网络和服务提供商创造估计2000多个间接岗位，但申请人未能确立这些数据的重要性，以表明对地区或国家经济的益处将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。申请人未就这些预测的依据提供充分解释。此外，即使为拟议事业的就业创造预测提供了充分依据，这些数字也不能证明申请人的公司将以上升到国家重要性水平的规模运营。而且，申请人未能证明此类就业数字将在特定地区雇用大量劳动力，或将在地区或国家层面对就业创造和经济增长产生实质性影响。基于上述所有理由，记录不能证明，除了为其潜在客户和雇员提供的有限益处之外，申请人的拟议事业具有更广泛的影响、上升到国家重要性，或会带来实质性的积极经济影响。

申请人强调其专业知识、专门教育、领导技能和熟练程度。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本人 ”。Id. at 890。此处的问题是，她拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

由于记录中的文件未能按Dhanasar先例决定第一项要件的要求确立其拟议事业的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对她在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格作进一步分析将没有实际意义。3

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能证明其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权上不具备获得该豁免的正当理由。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。

3 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无须对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）；另参见Matter ofL-A-C-, 26 l&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）。