APR252024_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：30164362 日期：2024年4月25日

对内布拉斯加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）

申请人是一名艺术家，寻求以特殊能力个人的身份获得第二优先移民分类（EB-2）。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2) (2022)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益的情况下，酌情批准对所需工作邀请、从而对劳工证的豁免。

内布拉斯加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符合国家利益豁免的资格。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3 (2022)。

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。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 移民分类的资格，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 ”指显著高于该领域通常所遇的专业知识程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) (2022)。个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)。然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。1 如果申请人确实证明满足至少三项标准，USCIS随后进行最终实质审查

1 USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

以决定证据整体是否显示该个人被认可为具有显著高于该领域通常所遇的专业知识程度。

一旦申请人证明其作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的个人符合资格，其随后必须证明其值得对工作邀请要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Matter of Dhanasar 指出，USCIS可以酌情2批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-91。

II. 分析

审理主任认定申请人“确实具有显著高于……艺术领域通常所遇的专业知识程度”，并认定“申请人是一名具有特殊能力的个人”。尽管有此认定，审理主任仍得出结论，认为她未能证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，结论是申请人的拟议事业不满足 Matter of Dhanasar 第一项要件下的国家重要性要素。如果申请人不满足第一项要件，记录即足以认定其不符合国家利益豁免资格，本办公室无需处理 Matter of Dhanasar 框架下的第二和第三项要件。

如审理主任决定中所解释，第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于外籍国民拟在美国从事的具体事业。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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室在 Matter of Dhanasar 中指出，“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. 本办公室还指出，“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，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。

2 参见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 870-76 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）；另参见 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，结论是USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

在申请人提交的支持申请的一份未注明日期的陈述中，申请人称她“从事设计领域”，并且是“一位经验丰富的专家，利用艺术设计引起社会对环境问题的关注”。在讨论其拟在美国从事的事业时，她表示她打算从事“艺术社会活动”，“在美国艺术和文化领域工作”，并“将[她的]艺术和设计技能集中于提高对环境政策制定需要变革的认识，以有利于美国的经济和环境健康”。在一份题为“EB-2专业计划”的文件中，她讨论了其作为当代艺术家在美国的5年计划和10年计划，指出她的艺术旨在“帮助转变公众舆论并推动意识”，并“影响公共政策决策，为美国经济的积极、可持续发展做出贡献，从而创造一个更安全、更清洁、更经济高效的未来”。

申请人还提供了其他支持其申请的证据，包括来自_____一名艺术副教授的推荐信，其中讨论她的艺术作品以及“她通过艺术作品提高对自然世界更大认识和欣赏的热情”，以及来自II一名研究员的推荐信，其中讨论她的作品“引起人们对保护野生空间和以之为家的动物的需要的关注”。她还提交了与其作为平面设计师的就业、与一个在线平台的许可协议以及与一家艺术画廊的寄售协议有关的证据。此外，她还提交了确认其作品在线、在出版物中和在展览中展示的材料。“EB-2专业计划”称她是世界自然基金会（WWF）的成员，并向处理环境和野生动物保护关切的组织捐款。

在上诉中，申请人在其上诉书面论证意见中主张，她的“拟议事业具有重大国家重要性，因为它通过当代艺术、教育和社区参与以整体方法处理环境问题。”她声称其拟议事业将对美国经济产生积极影响，因为她的艺术“使用回收材料”并向消费者提供“环保商品和产品”，并且因为她的“参与展览和合作……刺激经济增长……”。此外，她声称其拟议事业将成为“经济驱动力”，因为它将“创造就业、产生税收并振兴陷入困境的地区”。

记录不足以证明申请人的拟议事业满足 Matter of Dhanasar 案的第一项要件。具体而言，推荐信和其他支持材料讨论了申请人拟议事业的重点，但未能证明其拟议事业将如何可能对美国全国范围内的设计领域产生影响，或潜在的预期影响如何在设计领域内具有全国性意义。参见同上，26 I&N Dec. 第889页。例如，II的一名艺术副教授的来信声称其拟议事业"具有全国乃至全球影响"，但该信仅以对当代艺术及其社会影响的泛泛讨论来支持这一主张，并未具体解释申请人的拟议事业——利用艺术提高对环境和野生动物保护问题的认识——如何达到全国性重要程度，或如何可能对更广泛的设计领域产生影响。此外，_____的一名研究员的来信指出申请人的艺术"探索自然和生态女性主义主题"，但未解释其拟议事业如何具有全国性重要意义。正如审理主任在决定中所论述的，申请人未能证明其拟议事业"提供原创性创新，从而促进进步或以其他方式

对该领域具有更广泛的意义。"参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889-90页。此外，尽管申请人与一家在线平台签订了许可协议并公开展示了其作品，但记录不支持认定其所获得的公众关注程度证实了其拟议事业的全国性重要意义。

同样，尽管申请人声称其拟议事业是"经济驱动力"，但她未提供充分证据表明其拟议事业可能产生的经济影响程度，包括其可能创造的就业岗位数量、可能产生的税收金额、可能如何振兴落后地区，或她可能振兴的落后地区位于何处。例如，I I 的一名艺术副教授的来信称申请人的"当代艺术家职位……对社会具有经济效应"，因为"2021年5月艺术家的年薪为49,960美元"，且"艺术行业的就业乘数数据非常乐观。"即使我们接受申请人的拟议事业可能产生一定的经济影响，正如大多数就业情形一样，正如审理主任在决定中所指出的，申请人未能证明"其拟议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效应。"参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第890页。

我们认可申请人的拟议事业涉及通过艺术提高对环境和野生动物保护问题的认识。即使我们认定其拟议事业具有实质性价值，仅仅在一个重要领域工作不足以证明申请人特定拟议事业的全国性重要意义。相关问题不在于个人将工作的领域的重要性；相反，我们关注的是"外国人拟从事的具体事业。"Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。在本案中，基于我们已讨论的理由，申请人未能证明所要求的全国性重要意义。

因此，我们认定申请人未满足 Matter of Dhanasar 框架的第一项要件，且她未能证明符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关 Matter of Dhanasar 框架下资格的其他论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出"法院和行政机关无须对其裁决对结果而言并非必要的问题作出认定"）；另参见 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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足 Matter of 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资格或经自由裁量后应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。