DEC202024_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：35049622 日期：2024年12月20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）

申请人是一名工业设计师，寻求就业类第二优先（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工作要求（即劳工证）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)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合EB-2分类资格，作为持有高级学位的专业人士，但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。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重新审查。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。

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士或在科学、艺术或商业领域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，则必须进而证明其值得行使自由裁量权，豁免工作要求，因为符合“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）可行使自由裁量权，1 在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

- 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，能够推进其拟议事业；以及

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）。

• 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

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。一项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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。我们面前的记录包含证据，证明拟议事业在商业领域具有实质价值。因此，记录支持申请人拟议事业的实质价值，我们撤回审理主任的相反认定。

除证明其实质价值外，申请人还必须展示其拟议事业的国家重要性。我们认定申请人的拟议事业不具有满足Dhanasar框架第一项要件所需的国家重要性。

Dhanasar分析框架的第一项要件侧重于该个人拟从事的具体事业。同上。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。申请人提议“ 作为工业设计师，在品牌与营销、战略规划、商业以及贸易与产品管理领域提供[她]的专业服务，通过创新影响美国的产品设计领域。 ”她表示，她将为之贡献的公司和组织“ 将体验到更好的产品质量和实施、果断的品牌和营销策略、盈利能力、可持续性、资源效率和客户满意度。 ”

我们注意到，申请人的拟议事业在很大程度上是求职。例如，申请人表示有兴趣在公司或组织“ 担任工业设计师 ”。在寻求国家利益豁免时，工作邀请并非EB-2分类移民申请提交的前提条件。但国家利益豁免的目的并非使申请人能够在美国寻找工作邀请。因此，一项由提供工作职责、以在雇主处寻求就业为目标、旨在获得特定利益（如“ 在品牌与营销、战略规划、商业以及贸易与产品管理领域的专业服务 ”）的事业并非一项事业，而是求职。个人的求职不会对国家利益产生潜在的前瞻性影响，因为它不会广泛涉及国家重要性事项。而且，非公民的求职，即使最终成功，也不涉及任何可达到国家重要性水平的潜在积极经济影响。

但是，即使我们暂且搁置我们认为申请人的拟议事业不过是求职这一观点，我们仍会认定，所提议的事业未达到国家重要性水平。申请人描述该事业时称，她“ 提供了大量证据，证明她的工作将产生重大的前瞻性影响，包括在其领域内的更广泛影响、潜在的国家或全球影响力、对美国工人的重大就业潜力、实质性的积极经济影响以及对社福的贡献。 ”申请人还强调她“ 在管理复杂项目方面拥有19年经验，在创造创新产品设计和实施有效商业

战略方面的专业知识。”然而，申请人的经验、专业知识和技能与Dhanasar的第二项要件相关，该要件评估个人是否处于有利地位以推进拟议事业；她过往的经验并不能证明其拟议事业具有国家重要性。同上，第888-91页。

因此，申请人主张有资格获得自由裁量权、以国家利益为由豁免工作邀请要求（进而豁免劳工证）的主要依据，来自申请人关于其在本国过往职业生涯的陈述、她对所在领域的奉献，以及她打算履行的职责可能使各种不同行业中有可能雇用她的个别雇主受益的潜在方式。但这些事实与拟议事业是否提升至国家重要性地位的问题无关。在评估拟议事业的国家重要性时，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“外籍国民拟从事的具体事业”。同上，第889页。因此，在评估Dhanasar分析框架的第一项要件时，我们不关注个别申请人；我们关注的是申请人的拟议事业。

并且，为证明拟议事业在Dhanasar第一项要件下的国家重要性，我们考察其潜在的预期影响。在Dhanasar案中，我们说过“我们寻找更广泛的影响”。同上。更广泛的影响不一定从诸如地理这样的狭窄参照框架来评估；某一领域内显示出更广泛规模的国家乃至国际影响的影响，可以上升到国家重要性的水平。而实质性的积极经济影响，例如雇用美国工人、特别是在经济萧条地区的显著潜力，也可以帮助拟议事业上升到国家重要性的水平。因此，事业的成败，或可能使事业更成功的属性，并不如确定拟议事业本身（剥离申请人之后）是否具有能够突显其更广泛影响的预期积极影响、或上升到国家重要性水平的积极经济效应的属性那样重要。在此，申请人的事业，就其本身而言，是有缺陷的。申请人的事业核心是在“品牌与营销、战略规划、商业、以及贸易和产品管理领域”履行工作职责。但记录没有充分证明申请人打算如何履行这些职责。记录也没有充分支持申请人履行这些职责将如何可能预期性地影响其领域在全国、乃至全球范围内，以上升到国家利益水平的方式。此外，记录没有充分描述拟议事业对上升到国家重要性水平的事项的更广泛影响。进一步，记录不包含关于申请人未来工作在其具体拟议事业背景下可归因的任何预计直接经济影响或创造就业的信息或证据。虽然申请人提交了一份专业计划和一份专业计划补充材料，概述了她可能向美国企业提供的服务类型，但她没有提供商业计划或任何其他计划或预测来解释其预期活动的预期范围，也没有以其他方式支持其一般性主张，即其拟议事业将具有与国家重要性相称水平的潜在积极经济效应。

此外，申请人主张其在工业设计领域的贡献，“特别是在优化产品设计和营销策略方面，将帮助美国公司采用能够推动生产力、效率和创造就业的先进方法。”她还称其事业“对创造就业具有涟漪效应，有助于从制造业到物流等各个部门的美国工人的生计”，并且她的工作“将激发创新、经济增长并增进社会福利。”仅仅声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响，而不提供证据证实此类主张，是不够的。虽然任何基本经济活动都有在某种程度上积极影响经济的潜力，但申请人没有证明其拟议事业所主张的潜在预期影响如何能够对其领域产生全国乃至全球影响，或提供更广泛的影响，或产生实质性的积极经济效应。申请人没有充分描述其拟议事业超出寻求其服务的个人或实体范围之外的内容。这类似于教学，我们在Dhanasar案中认定教学没有上升到具有国家重要性的水平。同上，第893页。在此，我们认定申请人没有表明其拟议事业能够充分超出其未来客户和雇主，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其工业设计领域、经济或美国社会福利。因此，申请人没有提供证据证明其拟议事业将以上升到国家重要性水平的规模运作。

由于申请人没有确立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。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。举证责任在申请人，须以优势证据标准确立其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-376。申请人在此没有做到，因此，我们认定其没有以自由裁量方式确立国家利益豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。