DEC222022_02B5203 · 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：23372995 日期：2022年12月22日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名珠宝和奢侈手表设计师，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管记录证明申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但他未能证明豁免所要求的工作邀请、从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。

一、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基础EB-2签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一递进框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合资格且属于持有高级学位的专业人士或其

同等学历者，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求的移民。

(B) 豁免工作邀请——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

尽管该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质性价值和全国重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。尽管审理主任认定拟从事的事业具有实质性价值，但审理主任认为记录未能证明申请人的事业具有全国重要性。审理主任还认定记录不满足Dhanasar的第二和第三项要件。基于下述理由，申请人未能证明豁免工作要求具有正当理由。

Dhanasar框架的第一项要件——实质性价值和全国重要性——聚焦于该非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有全国重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

最初，申请人描述了自己在定制珠宝和奢侈手表方面的经验和背景，说明他是巴西一家珠宝公司的管理合伙人，并最近在美国开设了一家姊妹公司M-T- Corp.。关于其拟从事的事业，他

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Dep't of Transp., 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

表示他将担任M-T- Corp.的生产经理和首席设计师，并进一步表示：

我期望在这个不断增长的行业内提供独家服务。我的目标是按照客户的指示打造独特的产品。我将给予客户他们真正想要的东西。他们实际上可以提出任何他们希望的设计，而我将使之实现。我将打造客户的梦想。我还期望在美国市场推出一个新的手表品牌……面向美国、巴西和欧洲的专属受众。

他进一步表示，作为M-T- Corp.的生产经理和首席设计师，他将负责以下事项：

- 评估客户的想法，并努力在功能、可靠性和美学之间找到平衡；
- 一旦设计确定，监督photoshop流程以获得项目外观的良好视觉印象；
- 组织项目工作并制定完成项目所采用的程序；
- 评估项目要求；
- 与客户和员工估算、协商并商定预算和时间表；
- 确保符合健康和安全法规；
- 确定质量控制标准；
- 监督制造过程，必要时重新协商时间表或进度；
- 挑选、订购和采购材料；
- 根据需要组织培训课程；
- 用金、银、铂金等材料以及用于半宝石的pressure制作珠宝；
- 为设计挑选和获取金属和宝石；
- 计算劳动力和材料成本，以确定产品和物品的生产成本；
- 使用计算机（必要时）创作新的珠宝设计并修改现有设计；
- 使用偏光镜、折射仪和其他光学仪器检查宝石表面和内部结构，以评估真伪、质量和价值；
- 设计和制造模具、模型和机器配件，并修改用于铸造金属和珠宝件的手工工具；
- 研究并分析参考资料，并与相关方协商，以开发新产品或修改现有设计。

申请人主张其工作兼具实质性价值和全国重要性，因为珠宝创作和手表定制是一种独特的艺术形式，将惠及国家及其居民的文化环境。申请人指出珠宝市场是一个不断增长的市场，并主张其在该领域的工作将“进一步推动其上升轨迹”。

审理主任发出了补充证据请求，要求申请人提交证明该事业具有全国重要性的证据。作为回应，申请人提供了一份更新的个人陈述，其中重复了其为支持申请而提交的初始陈述中的许多主张。申请人列出了其职业生涯中为其制作定制珠宝和手表的众多个人，再次确认他根据每位客户的需求定制作品。申请人重申了其作为M-T- Corp.生产经理和首席设计师将履行的职责，并指出其目标之一是“ 在美国创造就业，不仅为我自己，也为美国工人 ”。他进一步表示，随着公司从COVID-19影响中恢复，它将继续扩张并雇用美国工人以满足其需求，并指出一旦公司发展壮大，“ 这些工人个人将受益，但美国经济也将受益，其将以税收和增加的市场活动形式获得有益贡献。 ”

申请人还提交了支持其申请的推荐信，并主张这些信件以及此前提交的其他信件证明了其拟从事事业的实质性价值和全国重要性，以及其获得国家利益豁免的整体资格。

在驳回申请时，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但记录未能证明该事业具有国家重要性。审理主任指出，申请人未提供支持性证据，证明其事业在其领域内“ 将具有更广泛的影响，或国家或全球影响 ”。此外，审理主任指出，申请人未证明其拟议工作“ 具有雇用美国工人的重大潜力 ”、提供“ 实质积极经济效应 ”或“ 将广泛增强文化或艺术丰富性 ”。

在上诉中，申请人主张，他已按优势证据标准证明其工作的国家重要性，且审理主任的决定有误，因为该决定“ 适用了更严格的证明标准 ”。关于本案的证明标准，申请人必须按优势证据标准证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。换言之，申请人必须表明其主张“ 更可能为真 ”或“ 很可能为真 ”。为判定申请人是否已满足优势证据标准下的举证责任，USCIS不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

经审查，我们同意审理主任的认定，即申请人未证明其事业的国家重要性。在此，记录未显示申请人的拟议事业将充分超出其自身公司范围，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响珠宝和奢侈手表行业。正如审理主任所指出，申请人的拟议事业——即为其创办的公司担任生产经理和首席设计师——使该公司、其客户及其顾客受益。记录未证明申请人的运营及其公司运营将如何“ 在某一特定领域内产生国家甚至全球影响，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的影响 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。例如，尽管申请人声称其事业——涉及创作独特珠宝作品和手表定制——将提供文化丰富性，但记录未以具体数据

或文件证明，其珠宝生产和销售与类似珠宝公司的生产和销售相比，如何达到具有国家或全球影响的水平。See id。此外，申请人未提供关于其具体拟议事业将如何具有国家重要性的详细信息，而是提供了关于其职业以及珠宝定制作为艺术形式的价值的一般信息。此处的争点不是定制珠宝和手表的内在重要性或价值，而是申请人具体拟议事业的国家重要性。

此外，审理主任在其决定中指出，申请人未证明其拟议事业将在其领域具有更广泛影响、具有雇用美国工人的重大潜力、产生实质积极经济效应，或将在广泛层面增强社会福利或文化或艺术丰富性。申请人未在上诉中说明，其设立定制珠宝和手表公司如何会产生上述任何影响，或以其他方式具有国家重要性。尽管申请人强调其事业将对经济产生积极影响，并主张其在该领域的专业知识通过其公司应用“ 将为珠宝和手表市场、艺术界、公众整体以及美国经济提供诸多益处 ”，但申请人未提供充分证据佐证这些主张。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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在此，记录未显示开设和经营定制珠宝公司如何充分超出申请人自身公司和客户群范围，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响行业或美国经济。此外，由于缺乏关于申请人未来代表M-T- Corp.的工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据，记录未显示申请人珠宝和手表定制所产生的对美国区域或国家经济的益处将达到Dhanasar所设想的“ 实质积极经济效应 ”水平。Id. at 890。

我们也认可申请人的推荐信，这些信件赞扬申请人在行业中的成就和业绩，并评论其拟议事业。3 例如，! I（在巴西拥有一家珠宝和手表公司）指出，由于申请人工作质量卓越，其服务需求很高，尤其是来自巴西职业足球运动员的需求；申请人的外国公司的会计师赞扬申请人的管理能力和珠宝工艺技能。尽管写信人赞扬申请人的资格并称赞其工作，但他们未解释申请人的具体事业将如何影响或惠及该行业。因此，这些信件不支持拟议事业具有国家重要性的结论。

如上所述，申请人的拟议事业活动是否会在如此规模上运作以致达到国家重要性水平，并不明显。仅声称某项事业具有国家重要性或 will 产生广泛影响，而不提供佐证此类主张的证据，是不够的。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

3 尽管我们讨论了部分信件样本，但我们已审查并考虑了每一封信件。

基于上述理由，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于所认定的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出其所得结果所不需要的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明有资格或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。