NOV142023_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：28962714 日期：2023年11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）

申请人是一名工业工程师，寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力的人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。移民与国籍法（本法）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，认定申请人未能证明符合豁免所要求的工作邀请（因而豁免劳工证）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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa'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。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。此外，申请人必须表明，基于自由裁量权豁免工作要求“ 符合国家利益 ”具有正当理由。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项1，在以下情况下授予国家利益豁免：

- 拟议的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的事业，并且
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

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。在初次提交时，申请人提供了一份职业计划，其中表明：

考虑到我在该领域独特的技能组合，我的拟议事业是提供我在工业工程领域的丰富经验，尤其是在美容行业（如染发、护发、化妆、美甲、纸品、婴儿护理和女性护理）的项目和人员管理方面的经验，以明确减少时间、金钱、材料、能源或其他资产的任何浪费，简化和开发商品生产中的高性能工业程序，确保美国公司获得更大的盈利能力，并使美国经济实现指数级增长。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份更新的职业计划，反映她“ 打算作为工业工程师执业，并提供[她的]专业服务，专注于运营卓越方法论，重点在于简化和开发商品生产中的高性能工业程序，以影响美国的公司和行业。 ”申请人还提供了各种方法论、专业服务和承诺事项，以实施其拟议的事业。

审理主任认定申请人证明了拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。在上诉中，申请人坚持认为她“ 已就[她的]拟议事业提供了完整、具体且清晰的解释。 ”

首先，申请人最初表示她打算在“ 美容行业 ”提供其工业工程服务。然而，在回应审理主任的RFE时，申请人更新的职业计划未提及任何在美容行业工作的意图。事实上，更新的职业计划并未表明申请人打算在哪个领域、专业或行业提供其工业工程师服务。2 相反，更新的职业计划提出了笼统而宽泛的主张，例如“ 美国的整体业务增长 ”、“ 使美国公司能够蓬勃发展 ”、“ 美国市场的优化 ”。

尽管有上述情况，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专业的重要性；相反，本办公室关注的是“ 外籍人士拟从事的特定事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人必须证明其特定的拟议事业具有国家重要性，而不是工业工程师或美容行业或任何其他未指明或相关领域或行业的整体重要性。在 Dhanasar 中，本办公室指出“ 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。本办公室还指出，“ 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

2 在回应审理主任的RFE时，申请人提交了“ 服务采购证明 ”证据，包括来自航空航天公司以及木材和纸浆公司的聘用要约信息，其中似乎没有一家属于美容行业。

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。

申请人还强调其“学术背景和广泛专业经验的结合”、“专业服务”、“运营卓越方法论”、“无与伦比的经验”、“清晰阐述的知识”、“资格和经验”、“专长”以及“高水平技能”。然而，申请人的技能、经验和能力涉及 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人士”。同上，第890页。此处的问题是，她拟从事的特定事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。同样，申请人声称其提交的推荐信“突出了[她]工作的更广泛影响”。这些信件再次讨论的是申请人过往的工作和成就，涉及第二项要件而非第一项要件。

此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室着眼于记录其工作“潜在预期影响”的证据。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人未能证明其为某一特定公司提供工业工程服务的特定拟议事业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，本办公室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。同上，第893页。尽管申请人提出了笼统的主张，例如“拟议事业将显著促进高效和有效的制造工艺的开发与实施”以及“拟议事业……具有广泛增进社会福利和文化丰富的潜力”，但申请人未展示或提供证据支持其断言，以证明其特定的就业服务如何能够充分超越其预期雇主，以与国家重要性相称的水平影响美容行业或任何其他行业或领域或更广泛的美国经济。

最后，申请人未能证明其就业或工业工程服务如何具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供实质性的积极经济影响。虽然申请人继续就“经济与民众福利之间不可否认的关联”提出笼统主张，但申请人未充分解释或证明其特定拟议事业将产生任何预期的美国经济影响或创造就业。在此，申请人争论的是“制造业扩张”这一宽泛话题，而非详细说明其拟议事业将如何产生具体的经济成果。记录未反映其服务或就业给美国区域或国家经济带来的任何利益会达到 Dhanasar 所设想的“实质性积极经济影响”的水平。同上，第890页。

由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性（这是 Dhanasar 先例决定第一项要件的要求），申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，申请人未能证明

符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下的资格将无实际意义。[3]

三、结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项必要条件，我们认定其未能证明符合资格，亦未能证明其国家利益豁免申请在自由裁量层面值得批准。基于上述理由，上诉被驳回，各项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。

3 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出行政机关无须对最终决定并非必要的问题作出“纯属咨询性的认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。