NOV182024_05B5203 · 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：34749680 日期：2024年11月18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）

申请人是一名家具设计经理，寻求以拥有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附带的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（本法）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驳回了该申请，认定申请人未能证明其有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。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 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。

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 underlying EB-2签证分类的资格，即作为拥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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合 underlying 分类的资格，申请人随后必须证明其有资格获得“ 符合国家利益 ”的职位offer要求的自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可授予此项对所需职位offer、从而对劳工证的自由裁量豁免。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了裁决国家利益豁免申请的框架

Dhanasar 指出，USCIS 可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下内容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以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合 underlying EB-2分类的资格，即作为拥有高级学位的专业人士。上诉中的问题是申请人是否证明豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

审理主任认定申请人未能证明其拟议事业具有实质价值或具有国家重要性，此为 Dhanasar 分析框架第一项要件的要求。审理主任进一步认定申请人未能证明其根据 Dhanasar 第二项要件处于有利地位以推进拟议事业，也未能证明总体而言豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将有利于美国，此为 Dhanasar 第三项要件的要求。经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。2

Dhanasar 分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于申请人拟从事的具体事业。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。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上。

申请人拟在美国担任家具设计经理，专注于中式风格和木制家具的设计。起初，她打算在亚利桑那州或田纳西州的一家室内设计公司工作，领导一个由三名家具设计师组成的团队。三年内，她打算建立并管理自己的室内设计业务。申请人将为美国客户设计家具，以满足消费者对中式家具的需求。此外，她还可兼职为加利福尼亚州一个即将成立的协会[已隐去]担任其家具商业杂志的主编，并担任设计技能培训和学术交流活动的组织者。基于上述内容，申请人已证明其拟议事业具有实质价值，本办公室撤回审理主任的相反认定。

1 参见 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法院一致，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）。
2 尽管本办公室可能不会讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

关于国家重要性，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业将超越其潜在客户而对其领域产生更广泛的影响。此外，审理主任指出，申请人未能表明该事业有潜力为该国或其拟服务的地区带来重大经济利益，也未能表明其具有不同于类似业务的其他技术或方法以代表其领域的改进或创新，且具有与国家级重要性相称的更广泛影响潜力。

在上诉中，申请人主张审理主任在驳回决定中犯错，忽视了细节并提供了与其申请无关的分析。她坚持认为，她详细解释了其事业具有国家重要性的理由，并提交了客观证据充分支持其事业的更广泛影响。在上诉中，申请人包含此前随申请提交的证据，包括行业文章和一位有兴趣协助其事业的同事的来信。经重新审查，申请人未能证明其拟议事业满足 Dhanasar 第一项要件的国家重要性要素，如下文所述。

本程序的证明标准是优势证据，意味着申请人必须表明所主张的内容“更可能为真”或“很可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，本办公室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）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡证据以评估申请人的资格，但认定证据总体上缺乏证明价值，无法以优势证据证明其事业的国家重要性。

申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为它将通过提供设计良好的家具来改善美国人的生活质量和工作环境；帮助满足美国对专业室内设计师日益增长的需求；支持环境保护；并促进美国家具行业及其他相关行业的创新。申请人的陈述强调室内设计的好处，包括其对住宅、办公和商业空间的美学和功能益处。此外，她坚持认为其事业专注于设计中式风格和木制家具，有潜力通过帮助满足美国消费者对各种家具产品的需求并减少美国对中国进口家具的依赖而产生经济影响。由于其事业将提升家具产品销售并提升客户企业的形象，她将增加家具公司的收入并为相关行业（如酒店业、房地产和建筑材料）提供经济利益。此外，通过在美国设计中式风格家具，她主张美国将更容易通过其美国设计和制造的家具产品满足对中式风格家具的需求，从而减少美国对中国进口家具的依赖。

为支持其陈述，申请人主张她提交了行业文章，这些文章提供了客观证据证明其事业的国家影响。记录包括与家具设计和室内设计领域的重要性和益处相关的行业文章；室内设计与家具设计之间的关系；投资良好室内设计对企业的经济利益；如何发展家具业务；中式风格家具的益处和吸引力；

从中国进口家具日益下降；对木制家具日益增长的需求；美国对环境保护的偏好；室内设计的市场分析；以及室内设计行业的预期增长。

我们认识到家具设计领域及相关职业的重要性和益处。然而，仅在内饰设计领域担任家具设计经理，或创办一家专注于中式风格和木质家具设计的内饰设计企业，不足以确立拟议事业的全国重要性。某一行业的增长和重要性，或在劳动力短缺的领域工作，不足以满足Dhanasar框架下的全国重要性要求。我们不关注某一行业或领域的重要性，或某一领域的劳动力短缺，而是关注"外籍人士拟从事的具体事业"，并考虑该事业的"潜在预期影响"。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在Dhanasar案中，我们指出"我们寻找拟议事业的更广泛影响"，并且"[某]项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域具有全国甚至全球影响。"同上。我们还指出，"[某]项事业若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，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有全国重要性。"同上，第890页。在此，证据并未表明申请人拟担任家具设计经理并在一个可能增长且劳动力短缺的行业中创办内饰设计企业的拟议事业，会对内饰设计领域或更广泛的美国经济产生影响。在此，申请人未能确立其拟议事业将影响或显著缓解其所称领域劳动力短缺。此外，美国劳工部通过劳工证程序直接处理此类合格工人短缺问题。所提交的文章未讨论任何可具体归因于申请人拟议事业的预期美国经济影响、就业创造、社会福利或文化效益。

此外，申请人主张审理主任在案件事实上有误，且未仔细审查其提交的证据。例如，她指出，在决定对Dhanasar第一项要素的分析中，审理主任引用了她的简历和一封支持信。她主张，该信件的提交目的并非展示其事业的全国重要性，而是表明美国境内有人对她的关事业感兴趣，而其简历的提交目的是提供其就业历史的总体概况。我们承认，来自潜在雇主或客户以及对申请人拟议事业感兴趣的人士的证据，与Dhanasar第二项要素相关，该要素"将焦点从拟议事业转移到外籍人士本人。"Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。然而，鉴于申请人支持Dhanasar第一项要素所提交的大部分证据涉及她打算工作的行业或职业，而未讨论其具体拟议事业及其具体影响，审理主任适当审查了记录中的全部证据，包括意向书和她的简历，以确定该事业是否具有全国重要性。此外，审理主任在分析Dhanasar第二项要素时确实考虑了多封支持信及其简历。

申请人未能证明其拟议事业有潜力超越其潜在雇主、未来客户和企业，以与全国重要性相称的水平影响该领域或任何其他行业，或更广泛的美国经济、社会福利或文化，

全国重要性。除一般性主张外，她未能证明其拟担任家具设计经理的工作提供了所称的创新，从而有助于内饰设计和家具设计领域的进步，或对其领域具有更广泛的影响。仅凭陈述和主张不足以证明其拟议事业的全国重要性。无支持文件的主张证明价值有限，不足以承担申请人的举证责任。参见Matter of Soffici, 22 I&N Dec. 158, 165 (Comm'r 1998)。申请人所称的经济、社会福利、文化和创新效益取决于众多因素，且申请人未能提供其拟议内饰设计经理工作与所称结果之间足够直接的证据联系。

记录中的文件不足以确立申请人拟议事业的全国重要性，此为Dhanasar先例决定第一项要素所要求，因此她未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的拒绝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其关于第二项和第三项要素下资格的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出"法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定"）；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审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能确立符合Dhanasar分析框架第一项要素的资格，她作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。