APR022024_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：30560289 日期：2024年4月2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）

申请人寻求基于就业的第二优先（EB-2）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劳工证要求的国家利益豁免。参见《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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此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。

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，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其应获得对工作要求“ 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，但 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）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 另见 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，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

- 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其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

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。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未能根据 Dhanasar 分析框架的第一项要件充分证明其拟议事业的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人表示该事业涉及“ 设计、开发和推广 I I——一种由其本人发明的单手、单步眼镜保护装置，供不再能完全使用双手的残障人士使用，或供在任何特定时间双手使用受限的健全人士使用，例如当他们[在]道路上驾驶时。 ”他主张其创造的该装置“ 将取代标准双手眼镜盒，从而可供只能部分使用双手但仍需保护和操作各类日常眼镜的人士使用。 ” [2]

除公司设立文件和有关其眼镜保护装置的信息外，申请人还提交了其公司 I I 的商业计划书。该商业计划书包括行业和市场分析、有关公司及其服务的信息、财务预测和预估、营销策略以及公司人员描述。关于未来人员配置，申请人的商业计划书预计其公司将雇用“ 62名组装、包装和运输生产工人，以及至少10名行政和销售人员 ”，但他未详细说明这些预测，也未提供支持需要这些额外员工的证据。此外，虽然其计划提出第一年收入预估为1,100,458美元、第二年1,660,033美元、第三年3,219,360美元、第四年7,504,123美元、第五年19,982,057美元，但这些预估缺乏显示其依据的细节或关于如何实现这些预估的解释。

记录中包含有关美国肢体缺失人士、全球眼镜需求、全球眼镜市场、残障人士服装以及面向残障人士的时尚产品的信息。本办公室同意申请人的观点，即所提交的文件证明其事业具有实质价值。然而，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业的整体重要性，也非为残障人士开发产品所带来的一般社会效益；相反，本办公室关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人仍须证明其具体拟议事业的潜在预期影响。

申请人还提供了来自 M-H-E-A-、M-S-B-、J-A-O-、J-L-H-、R-R-、B-B- 和 W-G- 的支持信，讨论其眼镜保护装置的商业可能性、其帮助

[2] 记录中包含与申请人向美国专利商标局和欧洲专利局提交的该发明专利申请相关的文件。

残障人士的能力以及其创造就业的潜力。然而，申请人未提供证据证明其拟议事业将以足以达到国家重要性水平的规模运作。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。此外，虽然任何新产品都有可能在一定程度上提供社会效益或对经济产生积极影响，但申请人未证明其拟议事业的潜在预期影响如何能够在眼镜行业产生更广泛的影响，或在其公司将运营的地区或美国其他地区产生重大积极经济效应。支持信未包含充分的信息和解释，记录中也没有足够的佐证证据，以表明申请人的具体拟议工作能够在眼镜行业产生更广泛的影响、增进社会福利或为美国带来达到国家重要性水平的重大积极经济效应。

在否决申请的决定中，审理主任认定申请人未确立其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未证明其事业“ 有潜力雇用美国工人 ”或“ 将在更广泛层面影响行业并充分延伸至其客户之外 ”，以达到表明国家重要性的水平。

在上诉中，申请人主张其拟议事业将“ 不仅在创业领域，而且在商业、健康、科学和技术领域产生影响 ”。他辩称“ [其]事业的潜在预期影响将在广泛层面上影响眼镜行业，充分延伸至[其]客户之外。将 I I 引入市场将通过使现行标准双手眼镜盒过时而彻底改变眼镜行业。 ”申请人进一步主张其事业提供就业创造、创新产品、自我可持续性、合法移民的典范以及对其他移民具有先例意义的叙事。

申请人还主张其事业“ 具有国家重要性，因为其将对社会福利产生影响，并涉及国家倡议的主题事项 ”。他主张其 I I 装置将对社会福利产生积极影响，因为它将为美国及世界各地许多无法完全使用一只手的残障和受损人士提供另一种眼镜保护方法。此外，申请人表示其公司“ 将向与需要该装置的人士有关联的慈善组织大量捐赠其产品 ”，例如“ 美国军队的受伤士兵和退伍军人 ”。他进一步主张其拟议事业通过分发单手眼镜保护装置支持《美国残疾人法》，他声称该装置“ 将对遭受重大残疾的相当一部分美国人口产生直接影响 ”。

在判定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 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内具有国家乃至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 一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，尤其是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

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。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。尽管申请人的陈述反映其意图制造一种护目镜防护装置并向潜在客户营销，但他未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。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，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。同上，第893页。在此，我们认定申请人未能证明其拟议事业将充分延伸至其公司及其未来客户之外，从而以与国家重要性相称的水平影响眼镜行业、社会福利、美国公共卫生或更广泛的美国经济。

此外，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国带来重大积极经济影响。具体而言，他未能证明其公司未来的员工规模和商业活动将为佛罗里达州或美国带来重大经济利益。尽管申请人声称其公司具有增长潜力，但他未提交证据表明其事业给地区或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 所设想的“重大积极经济影响”水平。同上，第890页。此外，尽管申请人主张其事业将为美国工人创造就业，但他未提供充分证据证明其事业通过就业水平或商业活动为佛罗里达州或美国带来重大经济利益。

由于案卷中的文件未能确立其拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对判决结果所不需要的问题作出认定”）；另见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格时拒绝审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或 otherwise 在自由裁量权下值得获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。