SEP122024_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：33171461 日期：2024年9月12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）

申请人是一名业务经理，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驳回了该申请，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、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)。本办公室对此事项中的问题重新审查。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，申请人必须首先证明其符合基础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。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力人士的资格，其随后必须证明其值得在“国家利益”下获得对工作邀请要求的自由裁量豁免。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，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）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

1 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）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）。

- 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拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类资格，即作为持有高级学位的专业人士。尚待确定的问题是申请人是否已证明豁免工作邀请要求、进而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充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项下的国家重要性。

申请人最初表示其在美国的拟议事业“是经营一家电子商务公司，专注于制造无障碍厨房电器，以便为身体残疾人士提高厨房及其他类型住房基础设施的无障碍便利性。”具体而言，她表示其公司将专注于开发自动门和橱柜，以便利身体残疾人士在厨房环境中更轻松地活动。她表示，她最初“希望在美国设立制造中心，并通过按照[公司]标准安装的装配商网络在全国范围内分销”，而“下一步将出口美国制造的产品，雇用当地劳动力，销往欧洲、亚洲和拉丁美洲。”申请人表示她将在明尼苏达州的一个基地经营她的公司。!

此外，申请人表示其拟议事业具有国家重要性，因为她的“计划是开发一家创造无障碍厨房用品和布局的公司，支持维持和改善美国残疾人士的生活质量。”她表示其拟议事业与拜登政府及疾病控制与预防中心（CDC）等机构的目标一致，也与《美国残疾人法》（ADA）一致。在回应补证通知（RFE）时，申请人表示其事业“通过为残疾人士量身定制的创新厨房设计促进包容性和无障碍性，从而应对关键国家优先事项，同时推动美国的经济增长和就业创造。”她表示其拟议事业对整个国家具有深远影响，因为它应对包容性、无障碍性和可持续性等关键问题。她重申该事业不局限于单一组织或地区，因为其旨在美国设立制造中心，并建立遍布全国的分销网络。她进一步表示该事业将创造就业机会并在全国范围内刺激经济增长，因为它将雇用当地劳动力并与建筑师、设计师和木匠合作。最后，申请人强调其拟议事业“不仅仅是创造一种产品，而是培育一个与政府优先事项一致的包容性社会，从而以显著方式促进国家利益。”

申请人提交了个人陈述、商业计划书、投资意向书、推荐信、报告和文章，以及教育和资历信息在案。2 申请人的商业计划书包括有关公司服务需求、市场分析、商业策略、营销策略、运营计划、财务计划、公司国家级影响分析的信息，并特别指出公司的最终目标是“ 通过为受自闭症谱系障碍或其他限制其行动、发展或沟通的身体和精神障碍影响的家庭和个人创造或改造家庭空间，为最需要的人带来欢乐。 ”它还指出，公司将“ 为希望改善无障碍性和生活条件的个人和家庭提供厨房设计服务……[包括]制造花岗岩或石英制成的厨房家具和台面，以确保客户从始至终获得个性化项目。 ”

关于人员配置，商业计划书确定运营拟议事业需要12名员工——申请人担任首席执行官、一名会计经理、六名木匠、一名行政助理、一名营销经理、一名销售代表和一名项目经理。它还指出，第一年将雇用5名员工——包括两名木匠——第二年再雇用一名木匠和两名其他员工，第三年再雇用一名木匠和一名其他员工，第四年和第五年各再雇用一名员工，直至第五年达到12名员工总数。它还指出，除12名内部员工外，公司将使用独立承包商的服务，如橱柜制造商、会计师和法律协助。关于收入，商业计划书提供的总销售预测为第一年721,250美元，第二年1,183,750美元，第三年1,548,750美元，第四年1,816,250美元，第五年2,067,500美元。

申请人提供了文章和报告3，讨论培育包容性社会的重要性，特别是在美国身体残疾人士中，以及边缘化群体面临的具体挑战。申请人还提交了白宫和其他政府机构发布的材料，以表明其拟议事业具有国家重要性，因为它促进多样性、公平和包容，旨在服务历史上服务不足的群体——残疾人士以及美国老龄人口——为他们提供量身定制的厨房以满足其需求，这与美国政府的利益密切相关。

审理主任认定申请人已证明拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。关于实质价值，该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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在上诉中，申请人特别提及审理主任的评论，指出记录中概述其作为业务经理工作的证据过于模糊且似乎包含错误，并解释记录包括一份48页的详细专业商业计划书，包含有关其拟议事业性质和范围的广泛信息、详细描述

2 这是申请人在案卷中提交的证据的非穷尽清单。尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已经审查并考虑了每一份文件。
3 申请人在案卷中提交了大量文章和报告，每一份均已予以考虑。

公司服务、包含招聘预测的人员计划、财务预测，以及其拟议事业的国家层面影响。她概括主张，审理主任未正确评估案卷，并且不适当地聚焦于申请人的事业是否会对无障碍室内设计领域和橱柜制造行业产生更广泛的影响，而未考虑其事业对社会福利的预期影响，以及该事业对某一事项的影响，而美国政府实体已认定该事项具有国家重要性。申请人重申了其陈述和案卷中商业计划所载的信息，涉及她拟议事业从经济效益角度和社会福利角度对美国所具有的预期国家影响。

经重新审查（de novo review），我们同意审理主任的意见，即申请人的事业具有实质价值，但不满足Dhanasar第一项要件中的国家重要性要素。如果申请人不满足第一项要件，该证据即具有决定性，可认定申请人不符合国家利益豁免资格，我们无需再处理第二项和第三项要件。参见同上（要求申请人确立全部三项要件以确立资格）。

申请人在上诉中坚持主张，她拟担任无障碍室内设计和橱柜制造（主要为厨房）业务经理的工作对美国具有国家重要性。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“外国人拟从事的具体事业”。参见同上，第889页。在Dhanasar案中，我们进一步指出，“我们寻找更广泛的影响”，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甚至全球影响。”同上。我们还指出，“一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。在本案中，我们认识到，如提交的文章和报告所述，美国境内的住宅中可能存在无障碍厨房的缺乏，以及影响精神或身体残疾个人的其他无障碍问题。然而，尽管政府举措承认需要为美国这些个人提供更大的包容性和无障碍性，但这些举措并未表明政府对申请人计划设立无障碍室内设计服务和橱柜制造公司的商业活动具有利益。申请人未表明其拟议事业如何在其特定领域内具体具有国家影响。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。尽管申请人的陈述反映其意图提供有价值的室内设计和橱柜制造服务，专门满足其患有精神和身体残疾的客户的包容性和无障碍需求，但她未提供足够的信息和证据以表明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，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。同上，第893页。在此，我们认定案卷未表明申请人的拟议事业能够充分超出其公司及其未来客户的范围，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响无障碍室内设计领域、橱柜制造行业、社会福利、美国公共卫生或美国经济。

此外，申请人未证明她拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对美国具有其他重大积极经济影响。具体而言，她未表明其公司未来的员工规模、商业活动和相关税收将给明尼苏达州或美国带来重大经济利益。尽管商业计划中列出的预计收入表明其公司具有增长潜力，但这并未表明申请人事业给地区或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 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机会，但她未提供足够证据表明其公司经营所在地区经济萧条、她将在该地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平、商业活动或税收为该地区或其人口带来重大经济利益。此外，尽管申请人主张其拟议事业将从明尼苏达州扩展至内华达州和佛罗里达州，随后扩展至德克萨斯州、犹他州、伊利诺伊州、纽约州和新泽西州，但她未表明其公司所提供的无障碍室内设计和橱柜制造服务的预期影响占该行业的重要份额。因此，申请人的拟议事业不满足Dhanasar框架的第一项要件。

由于案卷中的文件未确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未证明其符合国家利益豁免资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝处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。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决所不需要的问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

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，我们认定她未证明其符合资格，或作为自由裁量事项本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。