SEP192024_08B5203 · 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：33402527 日期：2024年9月19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）

申请人是一名企业家，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作offer要求。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其作为特殊能力个人的资格或国家利益豁免的资格。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交至本办公室进行上诉审查。申请人负有以优势证据标准证明其资格的举证责任。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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是高等学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。本法第203(b)(2)(A)条。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 如果申请人满足了该要求，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据的整体是否表明其被认可具有所需的专业程度，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉。本法第203(b)(2)(A)条。

1 如果这些类型的证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得以“国家利益”为由行使自由裁量权豁免工作offer要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“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）可以作为自由裁量事项3 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质性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，豁免工作offer要求将惠及美国。

同上。

二、分析

A. EB-2签证分类

审理主任认定申请人不符合特殊能力个人的资格。由于记录中的证据未能以优势证据标准确立申请人有资格或作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免，本办公室将保留其是否作为特殊能力个人符合EB-2分类资格的问题，以备将来需要时审议。4

B. 实质性价值与国家重要性

Dhanasar第一项要件——实质性价值与国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业及其“潜在预期影响”。同上，第889页。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在预期影响。同上。“事业”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种工作的细节。例如，虽然工程是一个职业，但拟议事业的说明应描述具体项目和目标，或该个人将从事的工程领域，而非仅仅列出工程师的职责和责任。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。

本办公室同意审理主任的结论，即拟议事业具有实质性价值，因为它属于上述实质性价值领域范围，即健康。因此，本办公室将

3 参见 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属于自由裁量性质）。
4 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对不影响其所得出结果的问题作出认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审议替代性问题）。

首先确定记录中显示的申请人事业，然后评估申请人支持该事业国家重要性的证据。

申请人主张其拟议事业是“ 在佛罗里达州指导一家人体工学与物理治疗床垫及治疗相关产品公司的运营 ”，这将有助于治疗患有共病的人群、战争伤兵的康复，以及减少工作相关伤害和慢性疾病。她表示其公司将在佛罗里达州[已隐去]设立，并“ 将作为一家在线商店运营，专门销售带振动按摩的床垫、带加热和振动按摩的解剖垫，以及带红外加热的振动枕头。 ”她进一步表示，她将“ 通过从巴西进口产品到美国，以及从美国出口到其他国家来开展业务。这一销售机会有潜力影响和冲击美国市场，甚至在全球层面。 ”她主张其公司“ 将专注于确保客户的睡眠舒适度，通过提供主要产品，即物理治疗设备、床垫和睡眠相关活动 ”，目标是服务“ 所有经历背部、脊柱和肌肉疼痛的美国公民和居民，以可负担的价格提供其产品。 ”她还主张其事业“ 与拜登-哈里斯政府改善医疗保健的倡议相一致 ”，并“ 与STEM领域有直接联系，因为其专注于开发针对不同生理状况量身定制的创新机制个性化产品。 ”申请人的商业计划表明，该公司到第五年将拥有1,221,797美元的销售收入和20名员工。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地未考虑“ 人体工学领域作为对美国具有国家相关性的意义，以及[她的]事业如何对其作出贡献。 ”她表示，“ 人体工学产品，如办公家具和设备，有助于改善工人的舒适度并减少疲劳。一个更舒适、更符合人体工学设计的工作空间可以提高各行业的生产力和效率，最终促进经济增长。 ”她还主张其事业“ 不仅通过作为该领域的一家公司为工人日常生活的这一方面作出贡献，而且她在将工业/时尚设计与人体工学相结合方面的专业知识可以促进该领域的发展，通过她的解决方案提高美国公民的生活质量。 ”

在此，申请人主要依赖人体工学领域的重要性以及人体工学和物理治疗产品市场的增长。然而，这错误地适用了Dhanasar框架。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 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。在Dhanasar中，本办公室还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济影响的事业，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。一家本地物理治疗企业以及美国物理治疗师的短缺，在Dhanasar框架下并不使拟议事业具有国家重要性。

申请人的商业计划书对公司营销与增长策略及预计销售额作了概括性描述；然而，未说明这些估算的来源或计算方式。关于申请人业务潜在增长以及其业务将产生的重大积极经济影响的宽泛陈述和预测，基于

美国境内人体工学与物理治疗产品市场的增长，并未证明可直接归因于其拟议事业的预期影响，也未确立其事业“ 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。 ”Id. at 890。此外，尽管申请人声称其在线公司将雇用美国员工，但她未提供证据证明她将在该地区雇用大量劳动力、公司运营所在地区经济萧条，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，申请人声称其公司的客户代表和销售代表将“ 为物理治疗和人体工学领域的教育发展作出贡献，考虑到尽管他们不需要该领域的专业学术背景，但在这些活动中，员工将不断与人体工学专业人士接触……促进该领域知识和专业技能的交流。 ”然而，她未提供充分信息和证据以证明她可能在物理治疗领域产生的积极影响。同样，尽管她主张其事业与联邦健康倡议相一致，包括推进STEM领域和职业，但记录并未以优势证据表明申请人将从事推进STEM领域或职业的活动，或更广泛地影响STEM领域。未指明对领域具体影响的概括性结论性陈述证明价值甚微，5 而在此，申请人未以充分证据表明其与潜在客户的合作将如何在其业务运营之外影响该行业。在缺乏关于可直接归因于其未来工作的任何预期美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人拟议事业给美国区域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。Id. 最终，申请人声称其事业将带来的经济利益取决于众多因素，且申请人未在其拟议事业与所主张的经济结果之间提供充分直接的证据联系。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项必要条件，我们认定她未确立其有资格或依裁量权应获得国家利益豁免。鉴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申请人在Dhanasar第二项和第三项下的资格及上诉论点。

裁定：上诉被驳回。

5 参见例如 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（认定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。