APR252024_10B5203 · 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

案由：30644085 日期：2024年4月25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）

申请人是一名供应链行业的国际业务经理和顾问，寻求第二优先移民分类（EB-2），作为持有高级学位的专业人士和具有特殊能力个人，并寻求对此EB-2移民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)。

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豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。审理主任未就申请人是否符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力个人的分类资格作出认定。现该事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室上诉审查。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。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个人。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个人的资格，其随后必须证明其值得“在国家利益”下获得对工作要求及劳工证的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“国家利益”一词，Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 884（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）可行使自由裁量权，在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

豁免申请。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使自由裁量权，在申请人证明以下事项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拟议事业；且
- 权衡之下，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

申请人主张其符合两类EB-2分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士和作为具有特殊能力的个人。审理主任的决定完全集中于国家利益豁免问题，未就申请人是否符合EB-2分类资格作出任何认定。由于本办公室仍认定申请人未能证明豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证将符合国家利益，本办公室对申请人是否满足第二优先资格标准保留意见。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25（1976）（指出“ 法院和行政机关无须对其裁决结果所不需要的问题作出认定 ”）；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）。

申请人最初称其拟议事业是“ 从事与国际商务管理/管理相关的开发、咨询和培训，应用于国际贸易和投资，侧重于供应链管理和物流。 ”然而，申请人的初始申请未提供有关其未来事业的更多细节，且主要讨论供应链管理和国际贸易的总体重要性。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了其公司_____的商业计划书，称公司使命是“ 通过高质量的战略和运营咨询服务，促进公司在国际市场的扩张和成功 ”，并提供“ 推动增长、效率和可持续竞争力的创新定制解决方案 ”。申请人还提供了关于全球供应链挑战、供应链管理趋势和展望的更多文章，以及白宫2022年关于保障关键供应链的报告。

经重新审查，本办公室认定申请人基于关于供应链管理和物流行业重要性的各种行业报告和文章，证明了其事业具有实质价值；然而，申请人未能证明其事业具有Dhanasar所设想的国家重要性。本办公室同意审理主任的陈述，即申请人“ 未提供

1 见Flores v. Garland，72 F.4th 85, 88（第五巡回法院2023年）（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）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

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，并聚焦于外籍国民拟从事的具体事业。Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。本办公室指出，“ 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，如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 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，特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

在上诉中，申请人主张“ 证据明确支持[申请人]以优势证据满足Dhanasar三要件测试的结论 ”，且“ 审理主任得出相反结论是错误的 ”。具体而言，申请人主张审理主任“ 未分析申请人的证据 ”，如专家意见书、商业计划和行业相关文章及报告，且未“ 深入考虑[该]证据 ”，因为其使用了“ 模板化证据请求（RFE）和最终决定中的通用语言 ”。

虽然审理主任未具体逐一处理所提交的每项证据，但一项既定原则是，在无明确相反证据的情况下，“ 政府机构的行为附有合规推定 ”。见U.S. Postal Serv. v. Gregory，534 U.S. 1, 10（2001）（引用United States v. Chem. Found.，272 U.S. 1, 14-15（1926））。在此，审理主任总体上描述了申请人的拟议事业，并在得出结论前引用了记录中的具体信息和内容。若审理主任对申请进行了有理由的考虑并作出了充分认定，则无须具体处理申请人提出的每一项主张，也无须处理所提交的每一项证据。见Martinez v. INS，970 F.2d 973, 976（第一巡回法院1992年）；aff'd Morales v. INS，208 F.3d 323, 328（第一巡回法院2000年）；另见Pakasi v. Holder，577 F.3d 44, 48（第一巡回法院2009年）；Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen.，577 F.3d 1341, 1351（第十一巡回法院2009年）。因此，本办公室认定审理主任考虑了所提交的证据，但认定这些证据不足以证明该事业的国家重要性。

申请人主张专家意见书“ 代表了该领域专家对申请人工作的重要认可 ”，并确认“ 该事业的重要性及其与国家利益的直接相关性 ”。然而，该专家信由INNOV A Educational Services的一名评估员撰写，该机构是一家私营学历评估公司，其分析外国学位等效性“ 因其对世界教育体系的广泛了解 ”。该评估员未提供其专业或学术资历以表明其是申请人事业领域或行业（如工商管理、供应链管理、国际贸易或物流行业）公认的专家。相反，该评估员概括描述了Dhanasar的三要件，并总结了申请人简历、商业计划和推荐信已提供的信息，如其教育和就业背景、公司的使命和愿景，以及相关职业的统计数据和展望，随后得出结论认为申请人符合国家利益豁免资格。该评估员未提供任何其他有说服力的细节，说明申请人事业的具体影响或其供应链管理或国际贸易方法。

作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考意见。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，如果该意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们将不予采纳该意见或给予其较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；提交专家意见函并非资格认定的推定证据。Id. 在此，该参考意见几乎没有证明价值，因为评估人未提供其资历以证明其在申请人所从事领域中的专业能力，也未实质性地论述该事业的细节以及为何其具有国家重要性。

申请人进一步主张，记录中的商业计划“ 作为一份全面的纲要，展示了申请人结构良好的战略以及拟议事业的可行性 ”，以及“ 商业成功的可能性 ”和“ 在美国创造就业的潜力 ”。尽管申请人的商业计划概述了公司的使命、组织结构、营销策略、定价和每周行动计划，但它未能充分展示公司的财务或人员预测，使我们无法确定申请人的企业将如何对某一地区或整个国家产生“ 实质性的积极经济影响 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。除商业计划中的主张或其陈述外，申请人也未提供其他佐证证据证明公司的经济影响。2 申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

申请人还主张，讨论拟议事业的文章和出版物提供了“ 外部视角和对该事业在更广泛社区、行业或领域中重要性的宝贵见解 ”，且审理主任未充分解释“ 为何他认为该证据不充分 ”。我们承认，申请人协助企业高效运输货物的事业具有实质性价值；但确定该事业国家重要性的相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性。相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。记录中的文章和出版物并未涉及申请人的具体事业及其影响；它们仅表明申请人将在一个重要领域工作，而这不足以确立拟议事业的国家重要性。

正如Dhanasar认定课堂教师拟议事业不具有国家重要性，因为其不会更广泛地影响该领域一样，我们认定申请人在本案中未确立其拟议事业将充分超出其公司的客户和员工范围，从而更广泛地影响地区或国家。Id. at 893。

因此，我们认定申请人未确立其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求的国家重要性，因此，他未证明有资格获得国家利益豁免。由于所认定的驳回理由

2 申请人还主张，审理主任过度关注“ 申请人业务运营的复杂细节，而这些细节在事业初始阶段可能不易查明 ”。然而，审理主任对商业计划的审查是为了寻找佐证证据，以评估该企业是否将产生Dhanasar所设想的任何重大经济影响。

对上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在Dhanasar第二和第三要件下资格的主张。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对裁决结果所不需要的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，他未证明其有资格或作为裁量事项理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。