AUG022024_04B5203 · 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

案卷编号：31458883 日期：2024年8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）

申请人拟在物流领域担任企业家，并寻求以持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，以及针对该分类所附工作要求获得国家利益豁免（NIW）。参见《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表格 I-140，外籍工人移民申请（申请），认定记录已证明申请人符合基础签证分类的资格，但其在国家利益方面不值得行使自由裁量权豁免工作要求。申请人负有以优势证据向美国公民及移民服务局（USCIS）证明资格的责任。本法第291条；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题重新审查。Matter of Christo's Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其在“ 国家利益 ”方面值得行使自由裁量权豁免工作要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“ 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，USCIS可作为自由裁量事项批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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，豁免工作要求将有利于美国。

USCIS批准或否决NIW的决定本质上属于自由裁量。参见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上诉法院，以及第三巡回法院在一份未公布决定中的立场）。

二、分析

申请人在其母国具有商业背景。其拟议事业是利用其与配偶共同拥有的公司作为载体，为美国公司提供物流服务，并将货物从美国出口至巴西。

A. 国家利益豁免

1. 实质价值与国家重要性（合并为Dhanasar第一项要件）

第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于该个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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任评估了申请人的商业计划及其为记录提交的经济影响分析，注意到预测的收入、利润和就业创造。审理主任进一步讨论了一封主张申请人满足Dhanasar三项要件的意见书。审理主任指出该计划不充分，因为其本人和该计划均未说明其预测是如何计算的，这削弱了其主张。换言之，商业计划的预测实际上是缺乏客观预测依据的推测。

虽然审理主任承认该事业将使与其签约的公司受益，但他们认定记录未证明该企业将如何在该领域产生足够影响，或如Dhanasar所设想的那样产生实质性的积极经济影响。审理主任还认定，大多数信件涉及申请人的背景、技能和能力，但这些方面与Dhanasar第一项要件的关联较小，而与第二项要件更为相关。意见书则主要关注整个物流业的国家重要性，而非拟议事业的国家重要性。最后，审理主任未将任何意向书纳入其决定，因为这些意向书是在申请人提交申请之后制作的，因此不能证明其在提交申请之日的资格。

上诉书面论证意见似乎未回应审理主任决定中的理由。申请人首先简要针对审理主任关于记录未能充分说明商业文件中的预测如何计算的内容进行了定位，但随后直接转入讨论其将如何开展活动，而完全没有关注用于估算其预测的方法。然后，申请人犯了审理主任在意见书中所讨论的同样错误：他没有详细说明拟议事业本身如何具有国家重要性，而是广泛讨论物流业的国家重要性，仅指出其事业与这些服务相一致。

与更广泛行业的简单一致或共同方面不足以满足第一项要件的国家重要性要求。申请人笼统地关注整个物流行业，未能证明其具体事业将实质性地惠及并更广泛地影响该领域。他也未能证明其有潜力广泛推进并广泛影响美国的战略利益。Id. at 892。这种错位的关注既未回应Dhanasar决定的国家重要性要求，也未将申请人的事业与那些商业改进充分联系起来。申请人进一步论证，由于其组织将配备充足人员并处于有利地位以利用对物流服务日益增长的需求，这表明商业计划中的预测是可以实现的。但这些论点更倾向于Dhanasar的第二项要件。

即使申请人最终讨论了拟议事业的国家重要性，他也未能证明该企业符合该标准。相反，他试图在Dhanasar中表达的国家重要性概念——即雇用美国工人的重大潜力或其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区——与记录中确定的经济困难地区之间建立推论，并将二者等同。尽管申请人显然将“经济萧条”和“经济困难”这两个术语互换使用，但他并未证明这些概念具有相同含义。

而且，即使他证明了这两个术语实际上类似，同样，在没有证明其预测的就业创造数字不仅仅是充满希望的推测的情况下，他仍未充分证明其可能为任何困难地区增加的就业创造水平。申请人未提供该地区类似企业的足够数据，以表明其商业计划的预测至少与类似员工数量的典型增长率和收入相一致。

即使我们搁置所有这些缺陷，我们仍会认定申请人在上诉中提出的与经济困难地区相关的论点和证据似乎是新的。不仅其提供的证据晚于申请提交日期，而且他似乎未在审理主任面前提出这一概念。申请人必须在签证申请提交时证明资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)。如果申请人在优先日期时不符合资格但预期在以后变得符合资格，USCIS不得批准签证申请。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175-76 (Assoc. Comm'r 1998)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。

此外，如果申请人已被通知某项证据要求（通过法规、条例、先例决定、证据请求等），并获得了合理的提供证据的机会——除紧急情况和USCIS自由裁量权外——上诉时提交的任何新证据将不予考虑，关于国家重要性问题的上诉将基于审理主任面前存在的记录证据进行审理。Matter of Furtado, 28 I&N Dec. 794, 801-02 (BIA 2024)和Matter of Izaguirre, 27 I&N Dec. 67, 71 (BIA 2017)（引用Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)）；Nat'l Rifle Ass'n of Am. v. Vullo, 602 U.S. 175, 195 n.5 (2024)。如果申请人希望所提交的证据得到考虑，他本应在回应审理主任的证据请求时提交。Soriano, 19 I&N Dec. at 766。在此情况下，无需考虑上诉时提交的这份新证据的充分性。

以下提供更多理由，说明我们为何同意审理主任的意见，即申请人的商业计划在多个事项上未能达到其举证责任。在上诉书面论证意见中题为“ 航空货运活动 ”的带项目符号部分，申请人描述了全国范围配送的运输流程。基本上，由一名司机从客户处取件，运至机场装上指定航空公司航班，一旦“ 到达目的地机场，由专用车辆完成最终配送 ”。随后司机更新基地，由基地在系统中记录配送详情。该运营模式要求每辆取件和配送车辆配备一名司机，另需额外人员在基地处理文件和系统更新。

当书面论证意见称该运营仅需一名司机时，似乎未考虑目的地机场的司机，除非从客户处取件的原司机本人随航空运输同行，然后在到达目的地机场后以某种方式完成配送。然而，在没有车辆的情况下如何从目的地机场完成配送，并未得到解释。另一种可能是，包裹收件人可能被期望自行从目的地机场取走其配送件，但我们质疑这是否会是物流运营的标准商业模式。无论如何，这只是说明商业计划不足之处的一个例子。申请人不能仅凭声称某一事实为真而无充分支持证据即满足其举证责任。见 Chawathe, 25 I&N Dec. at 376（认定提交方必须提交相关、有证明力且可信的证据，使事实认定者相信该主张“ 更可能 ”或“ 很可能 ”为真）。

商业计划中另一项存疑的主张涉及商业办公室的位置。该计划反映拟议事业的办公室目前位于_____佛罗里达州，租约向该组织收取每月100美元租金。需要注意的是，申请人未提供反映此信息的租约。对该地址建筑物的审查显示，这是一栋专业办公楼，目前以每平方英尺3.67美元出租空间，按该费率实现约每月100美元的空间，需要房间略大于五英尺乘五英尺。1 尽管这似乎极不可能，但我们无法就这一主张作出任何认定，因为申请人未将所称租约提交记录，我们纳入此点仅用以说明我们和审理主任认定商业计划不足以满足申请人举证责任的另一依据。在此情况下，申请人无支持文件所作的陈述证明力有限，不足以满足其举证责任。见 Chawathe, 25 I&N Dec. at 371-72（讨论无证明材料支持的主张不能满足提交方的举证责任）。

由于申请人未充分证明其拟议事业的国家重要性，如 Dhanasar 第一项要件所要求，他未证明有资格获得豁免工作邀请要求的 NIW。

1 Office Space For Lease, Rofo (Aug. 2, 2024), https://www.rofo.com/commercial-real-estate/listings!FU~---~I , I.html。该地区还有其他办公空间可供出租，范围从100平方英尺每月180美元到2,500平方英尺每月3,750美元。Attorney Suites, OfficeSpace.com (Aug 2, 2024), https://www.officespace.com/fl

2. 我们保留 Dhanasar 剩余的第二和第三项要件

如上所述，Dhanasar 的第二和第三项要件要求申请人证明其有资格获得满足额外要求的 NIW。但由于申请人未确立其拟议事业满足 Dhanasar 框架的第一项要件，他无资格获得 NIW，进一步讨论第二和第三项要件将无实际意义。因此，我们将不处理并保留申请人其余上诉论点。Patel v. Garland, 596 U.S. 328, 332 (2022)（引用 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（认定机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”））；另见 Matter of Chen, 28 I&N Dec. 676, 677 n. l, 678 (BIA 2023)（在申请人本无资格的情况下拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。在签证申请程序中，申请人有责任证明其有资格获得所寻求的移民利益。申请人未满足该责任。

命令：上诉被驳回。