AUG072023_01B5203 · 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：27892437 日期：2023年8月7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）

申请人是一名物流从业者，寻求被归类为持有高级学位的专业人士，或者，作为替代，被归类为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民类别所附带的职位邀请要求给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可以酌情批准对所需职位邀请、从而对劳工证的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，记录未能证明申请人有资格被归类为具有特殊能力的人士；但是，审理主任未就作为替代方案，记录是否证明申请人有资格作为持有高级学位的专业人士获得归类发表意见。相反，审理主任得出结论认为，申请人未能证明对所需职位邀请、从而对劳工证的豁免将符合国家利益。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进行重新审查。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基础EB-2签证类别的资格，即作为持有高级学位的专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对职位邀请要求的豁免符合国家利益。

虽然法规和相关部门规章均未界定“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定Matter of

Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中为审理国家利益豁免申请设定了框架。Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2类别资格后，USCIS可以酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及 (3) 总体权衡，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该非公民拟从事的具体事业。事业的价值可以在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

如上所述，审理主任认定，记录未能证明申请人有资格被归类为具有特殊能力的人士；但是，审理主任未处理申请人是否有资格作为持有高级学位的专业人士获得第二优先类别归类的问题。见该法第203(b)(2)条。由于本办公室仍然认定记录未能证明豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证要求将符合国家利益，本办公室对申请人是否满足第二优先类别资格标准保留意见。见同上；另见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出其所得结论所不必要的问题作出认定 ”）；Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

最初，申请人将事业描述为“ 目标……为小公司或个人货运创建新的运输服务 ”。申请人进一步说明，她“ 与一家重要公司合作，该公司将为沃尔玛客户提供代发货服务 ”。她还表示：“ 我所创建并领导的公司将为那些刚进入供应链领域的人提供优质服务和选择。 ”她进一步主张，她的事业将“ 在办公室和现场工作中创造新的就业机会 ”。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人重新提交了上述同一份拟从事事业描述的副本。她还提交了一封来自[已隐去]大学项目与供应链管理教授兼协调员[已隐去]的信函。申请人主张，[已隐去]关于其拟从事事业的信函证明其事业具有国家重要性。该信函重申，申请人“ 将为美国个人创造就业机会，并通过其公司促进经济增长 ”。该信函还提供了关于供应链管理行业的概括性信息。

审理主任认定，记录证明拟从事的事业“ 具有实质价值 ”，符合Dhanasar第一项要件的要求。但是，审理主任认为申请人“ 未能证明其事业具有国家重要性，未能满足Dhanasar框架的第一项要件 ”。更具体地说，审理主任认可申请人对其拟从事事业的简要描述，

即上述内容；但是，审理主任得出结论认为，“ 该摘要未包含[申请人]将对美国供应链产生的影响的深度和广度 ”。审理主任还指出，记录未能证明拟从事的事业“ 将足以超越[她]所服务的个人，对商业管理行业或领域产生更广泛的影响 ”。此外，审理主任指出，记录未能证明该事业“ 将具有雇用美国工人的重大潜力或产生其他重大积极经济影响 ”。除认定记录未能证明拟从事的事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性外，审理主任还认定记录不满足Dhanasar第二项和第三项要件。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

在上诉中，申请人主张她“ 进入美国将通过创造就业机会大幅惠及美国经济 ”。她还主张，“ 支持中小型企业的发展通过增加联邦和州政府的税收收入，为所有美国公民带来红利 ”，并引用了为回应审理主任证据请求而提交的[已隐去]信函。申请人还表示，她的事业“ 有望改善美国的社会和文化福祉 ”，再次引用了[已隐去]信函。她进一步主张，拟从事的事业“ 与多项有关保障美国供应链安全的政府举措相一致 ”，再次引用了[已隐去]信函，该信函又引用了第14,017号行政命令，她还为回应证据请求提交了该行政命令的副本。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，本办公室聚焦于“ 该[非公民]拟从事的具体事业 ”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业示例，包括“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 具有雇用美国工人的重大潜力或产生其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。

首先，尽管申请人在上诉中主张她将“ 为美国带来就业机会 ”，但她并未详细说明其事业将创造的就业类型；其事业将创造的就业数量；为这些岗位所雇用员工的地点与工资；在相应地点同类现有岗位的比较数据；以及其他有助于判断拟议事业是否具有“ 雇用美国工人的显著潜力，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”的细节。见同上。同样，该[已隐去]信函认为“ 由于消费者支出增加导致配送需求上升，到2026年运输和物料搬运领域将创造600,000个新就业岗位 ”，但未详细说明为这些岗位所雇用员工的地点与工资，也未提供有助于判断创造这600,000个岗位是否会产生重大积极经济影响的比较数据。见同上。然而值得注意的是，该[已隐去]信函表明，无论申请人是否从事其拟议事业，预计到2026年都将创造这600,000个岗位。尤其鉴于缺乏关于申请人主张其事业将创造的就业以及这些就业将在何地创造的信息，该[已隐去]关于“ 无论申请人的事业如何，到2026年运输和物料搬运领域将创造600,000个新就业岗位 ”的意见，令人怀疑其特定事业是否具有“ 雇用美国工人的显著潜力，或…… ”

“ ……其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ” 在具体情境中的意义。见同上，第889-90页。

其次，申请人在上诉中转述该[已隐去]信函，主张由于她的运输服务公司，未指明的其他 “ 中小企业 ” 将普遍 “ 改善运营并实现更高的生产力和盈利水平，从而在国内创造收入并创造就业机会 ” 。除创造未指明的就业外，如上所述，申请人主张未指明的企业普遍改善运营并增加收入的后果是，“ 联邦和州政府的税收收入 ” 也将增加某个未指明的数额。进而，她推定这一未指明的税收收入增加将增加 “ 可用于医院、学校、道路和其他基本服务的资金 ” 。然而，如上所述，除关于经济增长的概括性经济理论外，申请人或该[已隐去]均未提供关于任何特定企业预期生产力提升、其收入增加以及随之而来的税收收入增加的更多细节。如上所述，“ 为评估国家重要性，我们聚焦于[非公民]拟从事的 ‘ 特定事业 ’ ” 。见同上，第889页。记录未能确立申请人拟从事的特定事业将如何使税收收入增加任何特定数额，以及其他可确立此类结果是否构成 “ 重大积极经济影响 ” 的信息。同上，第889-90页。

其次，申请人在上诉中主张 “ 拟议事业将广泛增进社会福利或文化丰富 ” ，并引用了该[已隐去]信函中提供关于电子商务行业概括性信息的段落。然而，如上所述，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们聚焦于[非公民]拟从事的 “ 特定事业 ” 。见同上，第889页。申请人或该[已隐去]信函均未详细说明拟议事业将增进或丰富的概括性 “ 社会福利 ” 或文化的任何特定方面、福利和文化将得到增进或丰富的任何特定地点、该事业将如何实现此类增进或丰富，或其他可确立拟议事业具有更广泛影响（如 “ 重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ” ）的信息。同上，第889-90页。

其次，申请人在上诉中主张其拟议事业 “ 与多项涉及保障美国供应链的政府举措相一致 ” 。为支持这一主张，申请人引用了该[已隐去]信函中的一段，称第14,017号行政命令 “ 要求进行一对由政府主导的供应链审查 ” 。该[已隐去]信函概述称，其中第一项审查 “ 得出结论，公共和私营部门采购及供应链组织应就潜在的立法、政策或监管变化做好准备 ” 。该[已隐去]信函进一步警告称，如果这些潜在的立法、政策或监管变化得以颁布，“ 它们很可能为[供应链组织]的治理、风险管理和合规工作增加复杂性和成本 ” 。该[已隐去]信函随后认为，申请人 “ 作为供应链专家，将在供应链中建立一定程度的冗余和韧性 ” 。尽管该[已隐去]信函随后概述了供应链经理的一般职位描述，但未详细说明申请人和其拟议事业将如何具有 “ 在特定领域内的国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ” 。同上。再次，尽管拟议的供应链事业和供应链行业可能 “ 相一致 ” ，但在

确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们聚焦于[非公民]拟从事的“特定事业”。见同上，第889页。我们进一步指出，某行业“治理、风险管理和合规……复杂性”的增加，并不能得出该行业——或该行业内任何特定事业——具有国家重要性的结论。

综上所述，申请人未能确立拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性；因此，她不符合国家利益豁免的资格。我们对记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件保留意见。见Bagamasbad，429 U.S.第25页；另见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec.第526页注7。如上所述，我们同样对记录是否确立申请人符合第二优先分类资格保留意见。见同上。

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，我们认定申请人未能确立作为自由裁量事项的国家利益豁免资格，或在其他方面不具备该资格。

裁定：上诉被驳回。