FEB082024_06B5203 · 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：30817609 日期：2024年2月8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）

申请人是一名在冷冻水果分销方面有经验的企业家，寻求第二优先移民分类，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分类所附工作要求给予国家利益豁免。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、并因此豁免劳工证将符合国家利益。我们最初驳回了申请人的上诉，但随后基于服务动议重新开案。此事现因上诉而由我们审理。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)。我们对本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，我们将驳回上诉。

I. 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，即根据该法第203(b)(2)条，作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个人。其次，申请人必须证明其值得对工作要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。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)规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情1授予国家利益豁免，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；

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

• 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
• 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。2

II. 时间线

2023年9月，我们并未按案情实质驳回上诉，而是为提高效率，在认定申请人另有一份后续获批的EB-2申请后，以无实际意义为由驳回了申请人的上诉。申请人在美国佛罗里达南区联邦地区法院提起诉讼，该案目前仍在审理中。Garcia-Garcia et al v. Jaddou, Case No. 1:23-cv-23379-CMA (S.D. Fla. filed Sept. 3, 2023)。2023年11月，我们依据8 C.F.R. § 103.5(a)(5)(ii)主动重新开案申请人的上诉，以审议其上诉书面论证意见中所含主张的实质内容。申请人获准有30天期限提交补充书面论证意见。

在其补充书面论证意见中，申请人主张：“ 鉴于两份申请彼此实质相同并寻求相同的移民签证分类，后一份申请的获批强烈表明第一份申请同样具有价值并值得批准。 ”因此，他请求我们支持上诉，以便其能够利用本申请较早的提交日期作为优先日期，申请调整为合法永久居民身份。3 我们指出，每份申请均独立且彼此分离，必须根据其自身案情实质进行审理。此外，申请人必须在提交申请时满足资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。4 此外，我们指出，被否决的EB-2申请不会确立优先日期。见8 CFR § 204.5(e)(3)；另见7 USCIS Policy Manual A.6(C)(3), https://www.uscis.gov/policy-manual。

III. 分析

记录显示，申请人在美国积累了超过10年的企业家经验，自2008年以来担任[已隐去]的所有者及销售与物流副总裁。5 提交的文件显示，位于佛罗里达州的[已隐去]从事由[已隐去]在墨西哥生产的冷冻水果的进口、分销和销售，且申请人是其唯一雇员。6

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。7 因此，上诉中尚待裁定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

2 关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 本申请于2020年9月2日提交；获批申请具有2023年2月22日的优先日期。
4 另见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请不能在未来日期、在申请人根据一套新事实变得符合资格之后获得批准。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Assoc. Comm'r 1998)。该决定引用 Matter of Bardouille, 18 I&N Dec. 114 (BIA 1981)，进一步规定USCIS不能“ 考虑仅在提交申请之后才产生的事实。 ”Id. at 176。
5 记录表明，申请人最初于2008年作为由[已隐去]提交的申请的受益人获得E-1非移民分类，并于2010年至2020年期间多次获得其身份延期。
6 记录显示，[已隐去]由申请人及其家庭成员经营。
7 审理主任指出，由于申请人符合持有高级学位的专业人士资格，其无需评估申请人是否 also 符合具有特殊能力个人资格。

第一项条件涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人最初提供了一份声明，其中表示：

我自豪地说，我的营销策略使我能够赢得世界知名客户，包括[已隐去]。通过与客户直接沟通，我能够严格按照客户规格生产量身定制的产品，进一步建立对[已隐去]的信任和依赖。

我计划继续经营我的美国公司[已隐去]，并使其取得商业成功，向美国和国际企业集团销售和分销冷冻水果，例如[已隐去]和[已隐去]，并实现数百万销售额。因此，我希望我的签证申请将获得批准，以便我能够在美国从事冷冻水果分销事业，并促进美国经济及其公民的健康。

此外，申请人最初提供了一份日期为2020年6月的影响分析和商业计划，其中表示：

该公司作为墨西哥冷冻水果制造商[已隐去]的美国销售代表。在迈阿密设有办公室使[已隐去]能够作为其墨西哥供应商与美国客户之间的中介……水果在[已隐去]加工和仓储后直接交付至德克萨斯州。

公司产品包括以下各项：单体速冻草莓；加糖或不加糖的块冻草莓；草莓果泥；单体速冻芒果；块冻芒果；奶油芒果；单体速冻木瓜和木瓜果泥。

Fruitsolutions制定了以下目标，旨在确保其未来成功：

- 将蓝莓和黑莓加入其产品供应。
- 通过在线沟通、参加行业活动以及直接联系客户来建立公司品牌。
- 通过识别冷冻水果和水果制品的新买家，进一步渗透美国市场。
- 为其他水果生产商提供分销服务，只要产品与[已隐去]的产品互补。

在上诉中，申请人坚持认为其已证明其拟议事业“ 向美国顶级食品制造商交付冷冻水果产品 ”的国家重要性。审理主任

认定申请人证明了拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。基于下述理由，我们同意审理主任的认定，即申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项条件下的国家重要性。8

在判定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。申请人提供了与进口水果对美国经济的重要性以及COVID-19疫情期间冷冻食品需求增加相关的证据。然而，申请人必须证明的是其具体拟议事业的国家重要性，而非冷冻水果分销的国家重要性。

在 Dhanasar 案中，我们进一步指出，我们要考察拟议事业的“ 更广泛影响 ”，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的事业，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。

在整个记录中及在上诉时，申请人强调其在冷冻水果分销方面“ 超过十（10）年的经验 ”。申请人在其领域的经验和能力涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到该外国人身上 ”。同上，第890页。此处的问题是，其拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在上诉时，申请人主张审理主任“ 忽视了[其]冷冻水果分销事业当前和未来的积极经济影响 ”。具体而言，申请人引用了来自[已隐去]客户的推荐信、公司向其客户发送的商业发票、公司2017-2020年的纳税申报表、来自[已隐去]的 M-B-S 教授的专家信函，以及一份《更新影响分析》。

申请人提供了来自[已隐去]的项目经理 L-B- 的一封信函，她表示[已隐去]是其在美国和加拿大市场的四家冷冻草莓供应商之一。她表示，该公司修改了其产品包装、储存和糖分，以符合[已隐去]的可持续发展目标和营养承诺。此外，新泽西州[已隐去]的采购协调员 J-A- 的一封信函表示，申请人的公司对其公司至关重要，是其冷冻草莓的主要供应商和较大的进口商之一。申请人主张，上述作者表明其公司“ 依赖[已隐去]提供价值数千甚至数百万美元的冷冻水果，以制造和生产其

8 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

产品。”我们承认，上述支持信函以及本决定中未讨论的其他信函，详细说明了申请人在其此前和当前作为美国冷冻水果分销商的工作中的有效性和技能，但它们并未涉及其所拟议事业的国家重要性。

同样，在就申请人拟议事业的国家重要性方面提供其意见时，M-B-S- 教授主张，“通过将其在供应链、食品分销和商业管理方面的专业知识带到美国，[申请人]将成为专业领域中一个利基劳动力队伍的重要且经验丰富的成员，该领域正在满足美国消费者日益增长的需求，确保美国贸易流的经济繁荣，并致力于克服COVID-19带来的供应链问题和消费者需求变化。”如前所述，申请人在其领域的知识、技能和经验涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到该外国人身上”。同上，第890页。此处的问题是，其拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。此外，他未充分解释其关于拟议事业积极经济影响结论的依据。

该专家意见信函还提供了关于水果进口需求稳步增长以及美国从墨西哥进口水果所占很大比例的数据和统计，并强调由此产生的对水果进口和分销领域专家的持续需求。申请人还提交了与COVID-19疫情相关的冷冻食品销售需求增加的市场和行业报告。

该教授得出结论，申请人的事业“具有价值和 national importance，因为其通过简化从墨西哥到美国的产品流通，特别是向美国消费者日益增长的需求交付特定水果产品，对美国食品供应链和物流具有潜在益处。”尽管我们承认冷冻水果分销领域对具备申请人技能、培训和经验的人员存在持续需求，但申请人及为支持申请而提供信函的个人均未充分解释申请人作为冷冻水果分销专家的工作将如何切实影响这一需求或食品分销供应链和物流领域。

USCIS 可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作咨询意见或专家证言。Matter of Caron Int'l，19 I&N Dec. 791，795（Comm'r. 1988）。然而，USCIS 最终负责就非公民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信函并非资格的推定证据。同上，另见 Matter of D-R-，25 I&N Dec. 445，460 n.13（BIA 2011）（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证言不同的权重）。在此，如前所述，咨询意见信函的大部分内容缺乏相关性，因为它讨论的是申请人行业和职业的重要性，而非说明具体拟议事业将如何满足 Dhanasar 框架第一项要件的国家重要性要素。仅仅声明其工作将支持一个重要行业，不足以满足 Dhanasar 框架下的“国家重要性”要求。

此外，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对我国具有其他重大积极经济影响。在回应审理主任的证据请求时，申请人提供了一份来自 visabusinessplans.com 的《更新影响分析》。9 该分析表明，[已隐去]“ 计划到第5年末创造九（9）个美国就业岗位……。 ”10

《更新影响分析》还表明，公司预计第一年批发收入为10,571,000美元；第二年11,628,082美元；第三年13,953,678美元；第四年15,349,055美元；第五年16,883,983美元。 ”此外，基于这些预计批发收入，该分析提供了公司预计的五年“ 备考损益表 ”，显示其税前净利润第一年总计575,895美元；第二年618,713美元；第三年801,982美元；第四年912,832美元；第五年1,074,872美元。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张《更新影响分析》证明了其事业的经济影响，因为它表明，除增加9个直接就业岗位外，[已隐去]将在“ 其合作的制造商和供应商中产生间接就业，总计五百七十四（574）个间接和引致就业岗位。 ”申请人得出结论，基于《更新影响分析》中提到的间接和引致就业岗位，记录表明其事业“ 已经并将继续在国家层面实质性影响经济活动。 ”
《更新影响分析》基于[已隐去]预计收入作出其就业创造预测，并适用基于经济政策研究所2019年发布报告修正系数。然而，《更新影响分析》未解释公司的预计批发收入、销售成本和费用是如何计算的。同样，记录缺乏支持性证据，证明《更新影响分析》中的预计收入为就业创造预测提供了现实基础。在此，申请人未能以优势证据标准证明其拟议事业的经济影响。见 Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。此外，即使我们假设申请人声称将发生的一切均会发生，记录也缺乏证据表明拟议事业的收入和潜在就业创造达到了国家重要性的水平。

此外，虽然申请人的五年销售预测表明其未来为客户开展的项目具有增长潜力，但记录并未证明其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。Id. at 890。例如，尽管《更新影响分析》提供了关于预期收入、人员配置水平和间接创造就业的预测，但申请人未提供充分证据证明其公司将要运营的地区经济萧条。他未证明他将在这些地区雇用大量劳动力。记录未确立其事业将为这些地区或其人口带来重大经济

9 我们注意到，该分析写在公司信笺上，但未指明由谁进行评估，且未签名。
10 该分析在其“ 第1年至第5年 ”拟雇用的九名人员名单中列入了申请人的“ 销售与物流副总裁 ”职位。

利益，无论是通过就业水平、商业活动还是税收。11 M-B-S-教授的专家信也未提及任何潜在就业数字，也未详述任何对地区或国家的收入利益。

正如审理主任所指出，申请人未就其拟议事业提供充分信息，也未提供充分支持证据，以确立拟议事业的活动与重大经济利益（如创造就业或税收）之间在与国家重要性相称的水平上的强关联。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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Dhanasar, 26 I&N Dec at 893。

同样，此处的拟议事业很可能对聘用申请人提供服务的商家产生积极影响，但证据并未表明申请人的服务将以在冷冻食品分销供应链和物流领域具有潜在国家影响的水平提供。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或创造就业的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人服务给美国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。Id. at 890。

申请人还主张，其拟议事业“ 影响美国政府部门描述为具有国家重要性且受众多国家倡议约束的事项 ”。具体而言，申请人提交了拜登总统关于美国供应链的第14017号行政命令的副本，该命令强调了应对食品和农业供应链中断的重要性。

申请人声称，其拟议事业应对了该行政命令所强调的这一优先事项，因为它“ 有潜力通过简化水果产品向美国市场和消费者的分销、加工和销售来帮助应对食品供应链中断 ”，而这是其具有经验和培训的领域。然而，申请人具备资格并在属于国家倡议主题的行业或部门中担任职位并从事工作这一事实，本身并不足以确立某一具体事业的国家重要性。申请人仍必须证明其具体事业在该国家重要性领域的潜在预期影响，而他未履行该举证责任。

如上所述，记录中的文件未按Dhanasar先例决定第一项要件的要求确立申请人拟议事业的国家重要性。由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关于其在第二项和第三项要件下资格的上诉论点。12

11 申请人的证据未具体说明所创造的直接和间接就业的工作场所将位于何处，以及这些创造就业是否会在这些地区的背景下产生重大积极经济影响。

12 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；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审理上诉中的替代性问题）。

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，我们认定其未证明有资格或以其他方式在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。