JAN172024_02B5203 · 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：28819076 日期：2024年1月17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）

申请人是一名物流企业主，寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即工作邀请要求）的国家利益豁免。参见《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驳回了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但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。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（de novo）。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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。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的人士的资格，其随后必须证明其值得获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“ 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）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

- 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，能够推进拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

经重新审查，本办公室同意审理主任的意见，即申请人的事业具有实质价值，但不满足 Dhanasar 第一项要素中的国家重要性要件。如果申请人不满足第一项要素，该证据即足以认定申请人不符合国家利益豁免资格，本办公室无需再审查第二项和第三项要素。

第一项要素，即实质价值和国家重要性，聚焦于外籍人士拟从事的具体事业。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的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室在 Dhanasar 中指出，“ 我们寻找 ” 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。 ” Id。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重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ” Id. at 890。

申请人的事业是在佛罗里达州经营一家物流咨询公司._____.，“ 帮助供应链参与者重新思考其业务战略，以适应需求并符合监管标准。 ” 审理主任审查了记录中的各种证据，包括申请人的商业计划、商业合同和协议、关于供应链行业重要性的文章和报告、推荐信以及专家意见书。此后，审理主任认定申请人事业的重点 “ 主要在于留住需要具体解决方案的客户，以简化其高效运输产品的能力 ”，且记录不足以证明申请人的 “ 拟议物流解决方案在物流领域或供应链管理行业内提供国家或全球影响。 ”

尽管申请人在上诉中主张审理主任的决定 “ 包含大量法律和事实方面的错误结论 ”，但其并未指出审理主任在决定中何处错误适用了法律或政策。申请人主要主张其此前已提供充分证据证明其拟议事业的国家重要性，并逐字重申了其在回应审理主任补件通知（RFE）时的法律论点。

申请人主张，本办公室应基于其过往成就来评估其事业的前瞻性影响，并声称其通过提高客户企业的运营效率、降低成本和提高客户满意度，为客户企业的成功做出了贡献。然而，本办公室认定

尽管其客户可能从此类咨询服务中受益，但其未就此类对个别企业的益处如何上升到国家重要性水平或将对更广泛领域产生影响提供充分的解释和证据。此外，申请人的知识、技能、教育和经验是 Dhanasar 第二项要素下的考量因素，该要素“ 将焦点从拟议事业转移到外籍人士身上。 ”Id. at 890。第一项要素下的问题是申请人是否已证明其拟议工作的国家重要性。

申请人还在上诉中主张，“ 审理官员未能考虑[申请人]在物流行业创新的更广泛影响和后果，而这正是先例决定[Dhanasar]所确立的足以满足国家利益豁免第一项要素的内容。 ”申请人将其商业技术称为“ 创新 ”，并称其“ 已在全国范围内被采用和认可 ”，但记录中的证据并不支持其主张。

本办公室审查了申请人的简历及其客户企业的推荐信。推荐信的撰写人赞扬申请人的能力以及其如何协助其企业。虽然推荐信证明了对申请人及其工作的高度评价，但并未提供关于其具体方法或其对该行业整体影响的细节。记录中还包含专家意见书，讨论了申请人作为物流企业主的技能和能力，并推测其服务如何可能改善商业实践，但未就申请人的拟议事业或其事业的影响如何延伸至其将服务的公司之外提供任何有说服力的细节。

本办公室还审查了关于物流和供应链行业增长以及该领域可能的人才短缺的各种报告和文章。本办公室承认申请人的工作需求旺盛，协助企业高效运输货物具有实质价值。然而，仅仅在重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。相关问题不是该个人将工作的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍人士拟从事的具体事业。 ”Id. at 889。

申请人主张其服务将提高美国的商业效率，从而带来重大积极经济利益的显著潜力，例如“ 增加联邦和州政府的税收收入 ”以及“ 增加可用于医院、学校、道路和其他基本服务的资金。 ”申请人进一步主张，此类商业增长“ 转化为美国工人的新就业机会，进一步增加可支配收入，从而增加消费并使整个美国经济受益。 ”虽然任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但记录未提供充分证据证明任何可直接归因于其未来工作的预计美国经济影响或就业创造。申请人关于其拟议事业影响的主张过于间接，不足以充分显示 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”。Id. at 890。

此外，申请人的商业计划作出了各种财务预测，但未提供证据佐证其内容。商业计划预计申请人的公司将在第五年达到17名员工总数，工资支出将从第一年的196,450美元增加到第五年的928,843美元。然而，记录中不包含支持性文件以证明

商业计划财务和人员配置预测的依据，或充分解释这些预测将如何实现。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

因此，我们认定记录未证明申请人拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的国家重要性，且申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于已认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关 Dhanasar 框架下资格的其余论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无须对作出裁决所不需要的问题作出认定 ”）；另见 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项要件，我们认定其未证明有资格或否则在自由裁量上应获国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。