JUL252024_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：31481632 日期：2024年7月25日

对内布拉斯加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）

申请人寻求就业为基础的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，以及对此分类所附工作要求国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免资格。审理主任驳回了随后提交的重新开案动议和复议动议。申请人现依据8 C.F.R. § § 103.3和103.5(a)(6)对审理主任驳回合并动议提出上诉。

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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域具有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则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。虽然法规和相关部门规章均未定义“ 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框架。Dhanasar指出，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：

1 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致认为，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性价值又具有国家重要性；
- 个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

作为初步事项，我们强调，当前上诉涉及审理主任2023年11月14日驳回申请人合并的重新开案和复议动议。2因此，我们上诉审查的问题是审理主任驳回动议是否有误。在该决定中，审理主任审议了否决前提交的证据以及动议中提交的证据，并认定动议未满足适用要求。

记录显示，申请人意图拥有并经营一家多式联运公司。根据申请人的第一份商业计划，他打算将公司设在纽约，通过“利用航空、公路、铁路、海运以及可能的管道等多种运输方式，提供全面无缝的物流解决方案”来提供综合物流解决方案，这将使他的公司能够“优化路线、缩短运输时间并提高整体供应链效率”。申请人还计划提供货运管理、物流和供应链服务、海关和文件支持、最后一英里配送以及其他增值服务。

在最近的决定中，审理主任认定，申请人在动议中提交的新商业计划，特别是他现在决定将公司设在宾夕法尼亚州而非纽约州，构成对申请的重大变更。因此，审理主任引用Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm. 1998)，认定他试图“使一份明显有缺陷的申请符合服务局要求”，并解释根据Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)，“申请人必须在提交时确立资格”，且“申请不能在未来申请人根据一套新事实变得符合资格后获得批准”。尽管如此，在驳回合并动议时，审理主任分析了新商业计划，并认定该计划同样未能确立申请人事业的国家重要性。审理主任还认定，动议中提交的新证据和主张未能证明申请人处于有利地位以推进其拟议事业，或权衡之下豁免工作要求将有利于美国。

重新开案动议必须陈述新事实，并由宣誓书或其他书面证据支持。3 8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。复议动议必须确立先前决定基于对法律或政策的错误适用，且根据决定时审理记录中的证据该决定是错误的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。不符合适用要求的动议应予驳回。8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

2 8 CFR §103.5(a)(6)。
3 见Matter of Coelho, 20 I&N Dec. 464, 473 (BIA 1992)（要求新证据具有改变结果的可能性）。

在上诉中，申请人主张审理主任对Matter of Katigbak的依赖“ 被误解和误用 ”，并声称该案不适用于国家利益豁免类别。但是，在动议中，申请人仍必须在提交时确立资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(12)。我们通常不“ 考虑仅在申请提交后才产生的事实 ”。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176（引用Matter of Bardouille, 18 I&N Dec. 114 (BIA 1981)）。最终，为在事实上具有价值，申请必须在提交之日满足批准所需的法定和监管要求。Ogundipe v. Mukasey, 541 F.3d 257, 261 (4th Cir. 2008)。此外，该原则也编纂于8 C.F.R. § 103.2(b)(1)的规定中，相关部分规定“ 申请人必须在提交福利请求时确立其符合所请求福利的资格，并必须在审理期间持续符合资格。 ”[强调为原文所加]。

经审查，我们同意，预期经营区域的变更反映了申请人根据Dhanasar第一项标准资格的重大变更，因为地点与实质性积极经济影响（特别是对经济萧条地区）分析相关。因此，审理主任认定申请人不能依赖这些新事实来确立Dhanasar下的资格是正确的。尽管如此，我们再次指出，审理主任确实审查了修订后的商业计划，并认定该计划未能确立申请人事业的国家重要性。

在上诉中，申请人试图反驳这一结论，声称商业计划是一份动态文件，会基于各种因素而变化。他声称，他改变预期经营区域的决定“ 是在进行全面市场研究后……并回应[审理主任]对经济萧条地区的反馈后作出的。 ”[强调为原文所加]。然而，值得注意的是，申请人未提供任何额外信息或证据佐证该市场研究，而其新商业计划中包含的行业和市场分析得出结论，大多数物流和航运行业活动发生在美国东南部、西部和西南部地区，这与其主张相矛盾。事实上，其商业计划中关于选择[已隐去]宾夕法尼亚州作为新预期经营区域的唯一信息，与其国家重要性主张有关。因此，记录似乎表明这一变更主要是为了加强申请人的国家重要性主张，而非回应外部因素。

申请人还主张，该决定显示“ 对[商]业[计]划实质内容的完全无视 ”。然而，如前所述，审理主任的决定确实涉及了所声称的人员配置预测和收入预测，这些与拟议事业直接相关。且申请人未指明商业计划中哪些信息确立了其事业的国家重要性或佐证其主张。仅一般性地主张决定存在错误是不够的。申请人还必须确立其因任何所称错误而受到损害。当错误对机构决定的实质没有影响时，可以不予考虑。见例如Aguilar v. Garland, 60 F.4th 401, 407 (8th Cir. 2023)（引用Prohibition Juice Co. v. United States Food & Drug Admin., 45 F.4th 8, 24 (D.C. Cir. 2022)）。

关于Dhanasar第二项标准，他主张在驳回合并动议时，审理主任无视了证明其在行业相关经验以及潜在客户和投资者兴趣的信函，这些信函表明他处于有利地位以推进其事业。然而，经审查，我们同意所提交的证据和主张未能克服

审理主任的否决。在上诉中，申请人未回应审理主任的结论，即推荐信未能证明其在多个业务拓展职位上的过往成功如何与其拥有并经营自己的物流公司的创业事业直接相关。此外，在复议动议中提交的投资意向书是在申请被否决4之后超过三周才签署的，并且是一份非约束性协议，取决于投资者获得融资的能力。另外，该协议表明投资者将获得申请人业务的100%所有权权益，但申请人未解释在将所有权转让给其投资者后，他将如何继续指导其业务的运营。因此，审理主任在认定动议中提交的证据和主张未能推翻申请人最初的否决时并无错误。

审理主任还认定，申请人未能证明总体而言，豁免职位要求将有利于美国，因为该事业未创造足以豁免劳工证程序固有利益的就业机会，且该事业主要使申请人和其客户而非美国受益。在上诉中，除提供一般性的资格主张外，申请人未推翻审理主任关于其业务有限利益的结论，也未证明审理主任在驳回其动议时有何错误。我们同意审理主任的意见，即动议中提交的主张和证据未能确立申请人在Dhanasar框架第三项下的资格。虽然申请人获得劳工证可能不切实际，但这只是Dhanasar第三项下的一个考量因素，总体而言，申请人未能证明豁免职位要求将有利于美国。

III. 结论

基于上述理由，申请人未能证明审理主任在驳回重新开案动议或复议动议时存在错误。

命令：上诉被驳回。

4 如前所述，申请人必须在提交时确立所请求利益的资格。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(12)；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。