JUN242024_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：31474233 日期：2024年6月24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）

申请人是一名企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见本法第203(b)(2)(B)(i)条。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准此项对所需工作邀请要求（并因此对劳工证）的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录既未证明申请人符合EB-2分类的资格，也未证明对该分类工作邀请要求的豁免符合国家利益。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基础EB-2移民分类的资格，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（exceptional ability）的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人符合资格，申请人随后必须确立其符合“ 符合国家利益 ”而对工作邀请要求给予酌情豁免的资格。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“ 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 可酌情1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
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定，申请人未证明其是持有高级学位的专业人士，因此未证明其符合EB-2分类的资格。审理主任进一步认定，申请人未证明其符合Dhanasar分析框架三项必要要件中任何一项的资格，因此未证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。申请人在申请表格第6部分列出的职位名称为首席执行官。他拟经营其公司，位于佛罗里达州。在申请人的商业计划中，申请人表示其“努力将促进美国小型、中型和大型企业的发展和增长，因为其公司将在公路运输领域提供专业物流服务”，其目标是“支持美国公司管理和规划其物流活动”。由于下文所述理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未确立Dhanasar框架的第一项要件，因此本办公室对申请人是否符合EB-2分类资格的问题保留意见。2 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 25, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性的认定”）。

关于申请人的国家利益豁免请求，在分析Dhanasar第一项要件时，审理主任认定拟议事业具有实质价值但不具有国家重要性。具体而言，审理主任认定，申请人未证明其具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则对我国产生重大积极经济影响。审理主任注意到，在回应证据请求时，申请人提交了一份修订后的商业计划，其中他试图对申请作出重大变更，从最初提出的到第5年创造22个工作岗位改为到第5年创造15个工作岗位，此外还将名称从 变更为 审理主任认定，该商业计划对申请的实质性变更而言证据价值有限，因为申请人必须在提交申请时确立资格。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。审理主任处理了来自 的意见书，指出其缺乏相关性，因为它讨论的是申请人所在行业和过往就业的重要性，而非讨论具体拟议事业将如何影响供应链管理更大领域中的预期重大经济影响并整体满足国家重要性要素。

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

2 要符合本法第203(b)(2)(A)条规定的具有特殊能力（exceptional ability）的非公民资格，该非公民必须至少满足 8 C.F.R. 204.5(k)(3)(ii) 所列六项标准中的三项，或可根据 8 C.F.R. 204.5(k)(3)(iii) 提交可比证据以证明其能力。审理主任认定，申请人未证明至少满足六项标准中的三项，也未声明并证明为何基于其提交的可比证据，这些标准不 readily 适用于其职业。

审理主任审查了提交的许多关于供应链管理和物流在美国经济中重要性的文章，但指出申请人未说明像其拟议的那样的小企业如何在国家层面上影响美国的供应链。审理主任还认定，申请人未表明其拟议事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大经济影响 ”水平。

在上诉中，申请人主张审理主任在认定记录未确立事业的国家重要性方面滥用其自由裁量权，且未充分评估或处理所提交的证据。申请人指出，存在STEM人才缺口，这在美国是一个重大关切，而他是一名外国专家，打算将其专业知识和创业事业带到美国，从而直接促进STEM领域合格劳动力的扩展。申请人进一步主张，审理主任仅关注雇用美国工人的重大潜力或其他重大经济影响，尽管申请人“ 触及了用户在评估拟议事业的国家重要性时应考虑的所有方面 ”。他主张，审理主任应评估拟议事业是否会促进政府机构或机构认定为具有国家重要性的活动，如USCIS政策手册所述。见一般性 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://uscis.gov/policymanual。因此，申请人主张，其拟议事业实质性地发展和促进了一些被官方认定为对国家竞争力和技术领导力重要的技术、行业和领域。申请人主张，其专业知识和事业属于国土安全部STEM指定学位项目清单下的运输和材料搬运以及危险材料管理和废物技术/技术员类别，从而证明拟议事业的国家重要性。申请人引用了本办公室两项关于STEM相关事业的非先例决定。然而，这些决定未作为先例公布，因此不约束USCIS官员在未来的审理中。见 8 C.F.R. § 103.3(c)。

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预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在特定领域具有国家或全球影响的事业，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响，可能具有国家重要性。同上。此外，以区域为重点的事业仍可能具有国家重要性，例如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，特别是在经济萧条地区。同上 at 890。

在上诉中，为支持申请人关于物流和运输需求不断增长的主张，申请人提交了若干文章，讨论Vagas.com上巴西的薪资和工作职责；Glassdoor对首席执行官的评估；关于Nestle和Pfizer全球覆盖范围的文章，以及关于STEM创新者整体重要性及拜登-哈里斯政府对STEM人才支持的各种文章。由于申请人已被通知并获得合理机会提供该证据，我们不会在上诉中首次考虑该证据。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(11)（要求所有被要求的证据一次性一并提交）；Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（拒绝考虑上诉中提交的新证据，因为“ 申请人已被通知所需证据并获得

在拒绝前为其记录提供该证据的合理机会”）。毫无疑问，供应链管理和物流很重要，然而，记录中没有足够的书面证据证明申请人的拟议事业有可能以与国家重要性相称的水平影响这些领域。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，我们关注“ [非公民]拟从事的具体事业 ”的潜在预期影响。参见同上第889页。这些在上诉中提交的文章没有讨论申请人的拟议事业、其潜在影响，也没有以其他方式证明该事业将对供应链管理和物流行业产生将达到国家重要性水平的影响。

经重新审查，我们认定申请人的商业计划以及记录中关于其拟议公司的其他信息，不能确立拟议事业的国家重要性。商业计划称申请人将个人投资50,000美元用于开业前费用，但正如审理主任所指出的，申请人未提交证据证明其有融资手段、有兴趣的美国客户或投资者，或在美国获得财务支持的其他可行计划。因此，我们无法评估商业计划所称到第5年创造15个就业岗位的估计是否可信。此外，即使我们假设该估计可信，记录中也没有足够的书面证据证明所创造的就业岗位将产生与Matter of Dhanasar所设想的国家重要性相称的“ 实质性积极经济影响 ”。同上第890页。任何商业或经济活动都有可能对其经营的 economy 和行业产生积极影响；然而，申请人未提供其公司活动与任何可证明的经济影响之间足够直接的关联。记录中没有证据基础支持所述经济预测，或认定拟议事业的经济影响有可能达到国家重要性水平。

在上诉中，申请人的书面论证意见解释称，申请人的拟议事业是“ ……建立一家公司，为位于美国的企业提供供应链管理和物流咨询服务，主要是需要优化其整体供应链和业务绩效的企业，协助它们有效管理材料和货物的流动和储存，并确保从原产地到消费点的优化流动，涉及USCIS在确定国家重要性时必须处理的其他若干因素，例如：在特定领域具有国家或全球影响；广泛增进社会福利；以及影响政府实体已描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项。 ”然而，我们认定记录中没有足够的客观书面证据证明该事业对物流或供应链管理的潜在预期影响。尽管申请人声称其旨在通过“ ……针对优化材料、信息和资本流动所需流程的集成规划和执行的创新解决方案，改善国家的物流和供应链部门及行业 ”，但记录中没有足够的书面证据证明该公司将以达到国家重要性水平的方式做到这一点。

尽管记录反映了申请人建立其公司并为客户提供有价值服务的意图，但申请人未提供足够的信息或证据证明拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。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，因为这些活动不会超出其学生范围而更广泛地影响其领域。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第893页。在此，我们认定申请人未证明其拟议事业将以与国家重要性相称的水平充分影响美国经济。

经重新审查，我们认定申请人未证明拟议事业的国家重要性。由于记录中的文件未确立Dhanasar框架第一项要求所要求的国家重要性，申请人未证明其有资格获得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留我们关于记录是否满足申请人EB-2分类资格或Dhanasar其余要求的意见。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 第25页（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本来就不符合资格的情况下，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中与国家重要性相关的第一项要求，我们认定申请人未证明其有资格或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。