NOV142024_04B5203 · 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：33944907 日期：2024年11月14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）

申请人是一名商业和物流专家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。见《移民与国籍法》（本法）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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但申请人未能证明豁免所需职位offer、进而豁免劳工证将符合国家利益。申请人随后提交了合并的重新开案动议和复议动议。审理主任再次认定，记录未能证明豁免所需职位offer、进而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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)。本办公室对本事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa'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。

I. 法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其为持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免职位offer要求，以符合“ 国家利益 ”。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 (AAO 2016)为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar指出，美国公民及

移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，[1] 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。事业的价值可在商业、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。同上，第889页。关于这三项要件的详细阐述，见同上，第888-91页。

II. 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职位offer要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，申请人未能证明豁免职位offer要求具有正当理由。

申请人将拟议事业描述为一项计划，“ 在美国进出口行业的国际贸易中担任国际商业和物流专家 ”。申请人进一步阐述称，他“ 计划在一家大型物流公司工作，我在哥伦比亚的经验以及我的西班牙语和英语语言技能在那里将特别有益 ”。他还概括性地表示，他“ 将帮助开发和实施新的物流流程，降低成本和港口费用，同时改善国际业务的利润和交货时间 ”。

审理主任认定拟议事业具有实质价值，这是Dhanasar第一项要件部分要求的。见同上，第889-90页。审理主任承认记录中包含“ 讨论该行业重要性的文件 ”。然而，审理主任解释称，这些文件“ 并非针对自申请人。因此，这些文章在确定[第一项Dhanasar]要件的[国家利益方面]资格时如何相关并不明显 ”。审理主任还承认申请人提交了“ 认可和赞扬[申请人]在该领域能力的推荐信 ”。然而，审理主任指出，申请人“ 未能证明拟议事业……具有超出公司（或任何潜在雇主）、商业伙伴、联盟和/或未具名客户的影响，达到足以证明该事业国家重要性的水平 ”，这是第一项Dhanasar要件所要求的。见同上。尽管审理主任否决了表格 I-140，外籍工人移民申请，但审理主任认定记录满足第二项Dhanasar要件；然而，审理主任还认定记录

[1] 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、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）的行列，认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

不满足第三项Dhanasar要件。审理主任在合并的重新开案动议和复议动议决定中保留了记录是否满足第三项Dhanasar要件的问题。关于这三项要件的详细阐述，见同上，第888-91页。

在上诉中，申请人再次提及他的“ 背景和经验 ”、概括性的“ 国际商业专家的全国性短缺 ”以及“ 归因于其拟议事业的创造就业、物流和经济影响的国家意义 ”。申请人还提交了一封就业核实信，并主张他“ 在解决供应链问题方面发挥关键作用，通过管理建筑和农业机械的物流，对美国国家利益产生重大影响 ”。

在确定国家重要性时，相关问题不是某个人将从事的行业、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 ”，并“ 考虑其潜在的前瞻性影响 ”，寻找“ 更广泛的影响 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。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，即“ 在特定领域内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 ”，或“ 具有雇用美国工人的重大潜力或……其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。同上，第889-90页。

本办公室首先指出，申请人在整个记录中、但特别是在上诉中提及的“ 背景和经验 ”，对第二项Dhanasar要件（即个人是否处于有利地位推进拟议事业）具有实质意义。见同上。然而，个人的背景和经验对于确定该个人拟从事的具体事业的潜在前瞻性影响是否可能具有表明国家重要性的那种更广泛影响（如第一项Dhanasar要件所设想）并不具有实质意义。见同上。由于申请人的背景和经验对于其拟从事的具体事业是否可能具有国家重要性的问题不具有实质意义，本办公室无需进一步论述。

本办公室注意到，申请人在上诉中提交了一封日期为2024年4月的就业核实信。然而，这封一段话的就业核实信的内容仅确认该实体自2022年11月21日起雇用申请人，载明其职位名称，并确认他每周工作40小时，每月获得一定金额的报酬。本办公室注意到，与申请人在上诉中的主张相反，这封一段话的就业核实信并未涉及他是否“ 在解决供应链问题方面发挥关键作用，通过管理建筑和农业机械的物流，对美国国家利益产生重大影响 ”。就业核实信和记录其余部分均未证明申请人的工作“ 担任物流经理职位 ”如何在物流、建筑、农业或任何其他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、雇用美国工人的重大潜力，或其他可能表明国家重要性的实质性积极经济影响。见同上。

整体考虑记录，可证明申请人作为商业和物流专家“ 在一家大型物流公司 ”工作的拟议事业将有利于其雇主、其商业伙伴及其客户和顾客。然而，记录未能证明

拟议事业可能产生的潜在预期影响可能具有国家重要性，正如Dhanasar第一项要件所设想的那样。例如，申请人主张他“将帮助开发和实施新的物流流程，在改善国际业务的利润和交货时间的同时降低成本并降低港口费用。”然而，该主张的影响似乎仅限于雇用他的国际企业、其商业伙伴及其客户和顾客，而非在物流、建筑、农业或任何其他领域（例如某些制造工艺或医学进步所产生的那些影响）内产生国家甚至全球影响。参见同上。我们注意到，通过降低雇主的成本和港口费用，拟议事业似乎对港口和其他实体产生负面财务后果，因为拟议事业在降低雇主成本和港口费用的同时以相同幅度降低其收入。因此，对申请人雇主、其商业伙伴及其客户和顾客的利益似乎对其他实体造成抵消性的负面经济影响。

作为另一个例子，申请人在上诉中笼统地提到“国际商务专家的全国性短缺”。然而，记录并未确立申请人作为一名“物流经理”一次为——推测为——一个雇主工作的拟议事业将如何以表明国家重要性的程度影响所称的“国际商务专家的全国性短缺”。

作为进一步的例子，申请人在上诉中笼统地提到“创造就业的国家意义”。然而，记录并未确立其为本雇主从事的物流工作将如何创造就业、其物流工作将创造的就业数量、其物流工作相对于雇主运营中的其他因素在多大程度上导致这些就业的创造，以及其他可能支持拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力的结论的细节。参见同上。此外，记录并未调和如下问题：如上所述，在那些收入将按拟议事业降低申请人雇主成本和港口费用的相同幅度而被降低的实体处是否会出现失业，从而可能导致美国总体就业的净损失。

总之，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，他不符合国家利益豁免的资格。我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件的意见。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 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”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

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对国家利益豁免的资格，或在其他方面不应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。