SEP132024_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：33345789 日期：2024年9月13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）

申请人是一家供应链和物流公司的运营经理，寻求第二优先移民分类，作为高等学位专业人士或特殊能力个人，并寻求对附加于该EB-2分类的工作邀请要求的国家利益豁免。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，认定记录未能确立申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。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，须以优势证据标准证明其资格。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。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

一旦申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，其随后必须确立其值得获得对工作邀请要求的自由裁量豁免，即“符合国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然 statute 和相关法规均未定义“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。

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）的立场，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

二、分析

审理主任认定申请人符合EB-2分类中高等学位专业人士的资格，因为其提交了充分证据证明其等同于工商管理学士学位以及五年渐进式工作经验。然而，审理主任随后认定申请人未能根据Dhanasar框架确立国家利益豁免的资格。基于下述理由，本办公室同意申请人未能确立其拟议事业的国家重要性，并将驳回上诉。

申请人称其计划在美国创办一家物流咨询企业，以为美国工人提供经济增长和就业机会。随申请一并提交了各种支持文件，包括商业计划书、简历、教育文件、众多推荐信，以及若干行业相关报告和文章。

Dhanasar第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889. 同上。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预期影响。同上。

关于第一项要件，审理主任认定申请人的事业具有实质价值，但进一步认定其未能确立其事业具有Dhanasar框架所设想的国家重要性，因为提交的证据未能证明申请人的事业将具有足够广泛的影响从而被视为具有国家重要性。在作出此认定时，审理主任表示其审查了申请人的陈述和营销报告。审理主任还对申请人未能提交财务报表或其他证据以显示过往业绩及其引导拟议事业取得成功的能力表示关切。审理主任认可了作为记录一部分提交的推荐信，但认定这些信件“ 不能替代由定量结果所证明的成功基准…… ”。

在上诉中，申请人未提交额外证据。其主张审理主任的决定以及德克萨斯服务中心发出的补证请求，在未解释原因的情况下就得出了证据不足的结论。其描述了这种缺乏关于某项证据为何被视为不足的详细说明如何剥夺了其有意义地对审理主任决定提出上诉的能力。其进一步主张，审理主任关于其拟议事业影响具有“ 对经济的整体影响 ”的陈述，暗示要具有国家重要性，其事业需要影响整个美国经济。申请人正确地解释了在评估国家重要性时，任何潜在影响不应仅以地理广度来判断，即使对一个地理区域的广泛影响也可以具有国家重要性。Dhanasar at 889。

如上所述，申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。因此，申请人

必须提交充分证据以证明其符合所寻求利益的资格。尽管本办公室在审查中会考虑每一项证据，但审理主任无需准确说明每一项证据的不足之处。相反，每一项证据均被分析和整体考虑，以总体确定申请人是否已履行其证明符合该利益资格的举证责任。此外，审理主任的决定并非未说明其认定拟议事业不具有国家重要性的理由。在此，该决定表明审理主任审查了提交的证据，并认定其在显示申请人事业具有国家重要性方面不足，因为其未显示该事业的广泛影响，且未包含过往成功业绩的证据。

首先，本办公室认可审理主任在陈述该事业不具有“ 对经济的整体影响 ”时使用的措辞，可能被解读为暗示该事业需要影响整个美国经济。然而，该陈述也可被解读为反映申请人未能显示其事业总体上具有足够广泛的影响从而被视为具有国家重要性。此外，申请人在上诉中反映了正确的标准，并似乎理解其事业可以显示对某一地理区域或地区的广泛影响而被视为具有国家重要性。因此，本办公室不认为这一模糊措辞剥夺了申请人有意义的上诉机会。其次，关于过往成功的问题更适合Dhanasar框架的第二项要件，即该个人是否处于有利地位以推进其拟议事业，关于拟议事业是否具有国家重要性将不再进一步讨论。

申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为其将解决采购和国际贸易的复杂性，支持保障和加强美国供应链的国家倡议。申请人还表示其事业将直接通过其公司、间接通过其客户公司创造就业机会和收入增长，从而促进经济增长。

经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即记录未能以优势证据标准确立申请人的拟议事业将具有国家重要性。在Dhanasar中，本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar at 889。因此，本办公室“ 寻找更广泛的影响 ”，指出“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为其在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”同上。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效应的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。在Dhanasar中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为其不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。为评估申请人的拟议事业是否将具有广泛影响，本办公室着眼于证实其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。

申请人主张其事业涉及在美国创建一个更具创新性和韧性的供应链。其强调加强和保障美国供应链是国家倡议的一部分。本办公室不否认加强和保障美国供应链是

国家倡议，但记录并未显示申请人的事业将如何支持更具创新性和韧性的供应链。例如，该国家倡议的核心是加强进入美国市场的商品中必需材料的供应链。在此，申请人拟议的事业显示，他将为四家客户公司提供咨询服务，这些公司进口和销售T恤、娱乐商品、棒球帽和汽车电池组件等产品。这些并非记录中所呈现的国家倡议所述的必需商品和材料。此外，尽管申请人描述了他如何协助公司处理物流和贸易，但申请人并未显示其具有创新性——即创造方法使他的方法有助于为进入美国的必需商品和材料建立更安全、更强大的供应链。

此外，申请人也未证明其拟议开展的具体事业将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。尽管申请人计划在佛罗里达州创造就业机会，但他并未显示其公司未来的员工规模——第一年五名员工、到第五年16名员工——能够提供广泛到具有全国重要性的重大经济利益。同样，申请人也未证明其拟议开展的具体事业将为该国提供其他重大积极经济影响。虽然申请人声称其运营到第五年将产生超过两百万的收入，但他没有以必要的客观数据充分支持这些预测，以证明该事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。

因此，我们维持审理主任的裁定，即申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。基于上述所有理由，证据未能确立拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的。

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，我们认定其未能确立自己有资格或另行在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格和上诉论点。See INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人另行不符合资格时拒绝审理上诉中的替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。