SEP282023_12B5203 · 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：28423301 日期：2023年9月28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）

申请人是一名物流从业者，寻求被归类为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。见《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，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、进而对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任未处理申请人是否符合第二优先分类资格的问题，即作为持有高级学位的专业人士成员，或作为具有特殊能力的个人。然而，审理主任认定，申请人未能证明对所需工作邀请、进而对劳工证的豁免将符合国家利益。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。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成员，或作为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此还需另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

虽然法规和相关部门规章均未界定“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，在申请人已确立

EB-2 分类资格后，USCIS 可作为自由裁量事项授予国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的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。关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

如上所述，审理主任未处理申请人是否符合第二优先分类资格的问题，即作为持有高级学位的专业人士成员，或作为具有特殊能力的个人。见本法第203(b)(2)条。由于本办公室仍认定记录未能证明对工作邀请要求、进而对劳工证要求的豁免将符合国家利益，本办公室对申请人是否满足第二优先资格标准保留意见。见同上；另见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出其所需结论并非必要的问题作出认定 ”）；Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

最初，申请人将该事业描述为一项计划，即 “ 在职位空缺时申请[其雇主] [已隐去] 的[运]营或[财]务[总]监职位 ”。申请人进一步表示，“ 与此同时，[他]计划申请其他在美国具有影响力的大型公司，包括 Sazerac、Brown Forman、Coca Cola [原文如此]、Anheuser-Bush 等 ”；然而，申请人未详细说明其计划申请的那些替代公司中的任何具体职位。申请人将其作为[已隐去]运营或财务总监的潜在职责概述如下：

- 提供分析以及与客户良好的内部和外部沟通。
- 维持并最大化毛利率。
- 管理 ROI（投资回报率）项目，维持品牌增长，并了解如何通过选择产品的尺寸和数量来最大化利润以[原文如此]市场。
- 提供差异分析以改善绩效。
- KPI 创建（关键绩效指标）。
- 编制财务报表和毛利报告作为月度预测。
- 与供应商合作并监督所有供应商资金。
- 保持低库存并避免缺货问题。
- 使用 MicroStrategy、Alpha、Oracle、Vistaar 和 Pocket advantage（所需计算机程序）管理数据。
- 预见问题并制定解决方案。
- 识别品牌并为其创造新机会。

在回应审理主任的拒绝意向通知（NOID）时，申请人重申他“ 打算在职位空缺时申请[已隐去]的[运]营或[财]务[总]监职位 ”，并且“ 与此同时，[他]计划申请其他在美国具有影响力的大型公司，包括 Sazerac、Brown Forman、Coca-Cola、Anheuser-Busch 等 ”。他表示，他的“ 意图是向美国公司提供服务，帮助它们改善其财务和物流部门 ”。申请人还提交了关于物流和财务分析的一般性信息。

审理主任指出，“ [申]请人将仅限于为其可能与之合作的的公司提供服务 ”，但记录未能证明该事业“ 可能潜在延伸至该组织及其客户之外，从而更广泛地影响该领域 ”。审理主任还认定，记录未能证明“ 他拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式提供实质性的积极经济效应 ”，并引用了 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。审理主任进一步指出，由于记录未能证明拟从事的事业具有国家重要性，处理 Dhanasar 第二和第三项要件“ 将无任何实际意义 ”。同样，审理主任未处理拟从事的事业是否具有实质价值的问题，而这是 Dhanasar 第一项要件所要求的。见同上 at 889-90。

在上诉中，申请人主张其雇主将他晋升“ 至[高]级[分]析师职位 ”，这“ 体现了他对[已隐去]的重要性 ”。申请人还重复了记录中已有的关于其工作经历、雇主授予他的绩效奖，以及他开发“ 一个将在所有州实施的库存模型[已隐去]……[该模型]将增强[该]公司的服务，扩大其运营和分销能力[并使]生产商能够让其产品由零售商销售 ”的信息。申请人还重复了记录中已有的关于其雇主业务运营范围和员工规模的信息。申请人主张，他“ 不仅负责维持现有的14,000名员工，而且对于使[已隐去][原文如此]在其运营扩展至新州时创造就业机会至关重要，也对那些他们提供服务的公司的就业至关重要 ”。他进一步表示，他“ 在[已隐去]向美国大型零售商（如 Costco、Total Wine、Walmart 和 Kroger）分销其客户[原文如此]产品方面发挥着关键作用 ”。

在确定国家重要性时，相关问题并非个人将工作的行业、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 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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“ 在某一特定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 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济效应，尤其是在经济萧条地区 ”。同上 at 888-90。

一般而言，申请人侧重于他可能有多重要，并由此延伸至其拟议事业对其雇主及其客户可能有多重要，这种关注点是错误的。如前所述，Dhanasar案所设想的是可能具有国家重要性的事业，即那些“ 在某一特定领域内具有国家乃至全球影响，例如某些改进的生产工艺或医学进步所产生的影响 ”，或其他此类超越使

申请人雇主及其客户受益的广泛影响。同上。尽管申请人在上诉中主张其近期的晋升“ 体现了其对I l有多重要 ”，但他并未以可信证据支持其主张，说明其晋升至入门级职位以上究竟体现了多大的重要性，例如关于其新职位所需资格的信息、其雇主在其于该公司两年任职期间还提拔了多少其他员工至该职位，以及类似细节。反过来，申请人重申记录中已有的关于其雇主给予他的绩效奖以及他设计的一款其雇主使用的库存模型的信息，并未说明该预期的、拟议的事业如何可能“ 在某一特定领域内具有国家乃至全球影响 ”，超越某一特定雇主、其客户及特定分销链。参见同上。即使上诉记录确立了“ [申请人]对[其雇主]有多重要 ”，再次强调，判断拟议事业是否具有Dhanasar案所设想的国家重要性的重点，仍超越个人对其自身雇主及其客户的重要性。参见同上。

其次，申请人未以可信的、支持性证据支持其在上诉中关于其不仅负责维持其雇主14,000名员工的劳动力，还负责维持其雇主的供应商和分销商的劳动力的主张。尽管申请人的雇主及其供应商和分销商可能在申请人于~----------~两年任职期间维持了其劳动力，但记录并未确立该相关性如何表明申请人的工作表现与其他工人的持续就业之间存在因果关系。同样，记录并未确立申请人拟议的、预期的事业，即“ 在职位空缺时申请[其雇主]的[运]营或[财]务[总监]职位 ”，如何可能与各公司之间的任何就业趋势存在因果关系。此外，申请人关于“ [与此同时]，[他]计划申请其他在全美具有影响力的公司，包括Sazerac、Brown Forman、Coca Cola[原文如此]、Anheuser-Bush及其他公司 ”的主张，与其关于其在l I I I的工作表现与各公司劳动力趋势存在因果关系的主张相矛盾。记录并未澄清，申请人在等待~_____的运营或财务总监职位空缺期间“ 与此同时 ”为Sazerac、Brown Forman、Coca-Cola或Anheuser-Bush工作，对其14,000名员工或其供应商和分销商的劳动力会产生何种影响，尤其是如果其在其现有雇主处的工作表现具有其所主张的因果联系的话。相关地，尽管申请人在上诉中称其“ 对于为其雇主及其供应商和分销商创造就业至关重要 ”，但申请人未提供进一步细节，说明其主张对其至关重要的为任何特定实体创造的就业，例如职位数量、职位类型、职位工资、员工工作地点，以及其他有助于确立拟议事业是否具有“ 雇用美国工人的重大潜力或……其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区 ”的信息。同上。

其次，申请人在上诉中关于其“ 在I l向美国大型零售商分销其客户[原文如此]产品方面发挥关键作用 ”的主张，在判断拟议事业是否可能具有国家重要性的语境下是错误的。如上所述，Dhanasar第一要件所设想的是“ 在某一特定领域内具有国家乃至全球影响，例如某些改进的生产工艺或医学进步所产生的影响 ”，超越拟议事业可能对雇主或其客户和供应商具有的影响。同上。此外，

我们行政认知到，申请人所提及的“美国大型零售商”在申请人雇主雇用其之日之前即已销售其雇主客户的产品，这使人怀疑其个人角色在向其雇主客户的产品分销至这些零售商方面过去或将来有多关键。

我们进一步注意到，申请人在上诉中关于零和情景的一般性前提，不利于其关于拟议事业可能具有重大积极经济效应从而具有国家重要性的主张。参见同上。具体而言，申请人在上诉中提出如下情景：

如果一车货物因任何事件而延误或受损，产品将无法上架供客户选购。如果产品缺货，客户将寻找类似选择，并选择其他品牌。这有可能影响那些依赖其货物分销至A的公司的整体业绩。业绩受到的负面II影响可能使部分职位面临风险。[申请人]对于维持所有公司ll服务的就业至关重要。

尽管申请人描述了在其雇主供应链出现问题的情况下对其雇主及其供应商和分销商可能产生的不利后果，但他也描述了对其所提及的客户将选择的“其他品牌”供应链内供应商和分销商可能产生的有利后果。反过来，如果拟议事业将避免对其雇主及其供应商和分销商的不利后果，反而带来有利后果，那么它似乎也会对“其他品牌”供应链内的供应商和分销商造成“业绩受到的负面影响可能使部分职位面临风险”这类后果。简言之，两种分销模式似乎具有相同类型的积极和消极效应，主要区别在于申请人雇主及其客户，还是竞争对手，将经历积极或消极效应。我们注意到，记录并未调和以下问题：在申请人雇主“业绩受到负面影响”的情况下，对申请人雇主竞争对手的潜在积极经济效应是否实际上可能等于或超过相反情形下的潜在积极经济效应——相反，申请人侧重于拟议事业将如何使其雇主及其供应商和分销商受益，而排除其竞争对手及其员工。参见同上。

总之，申请人未确立拟议事业具有Dhanasar第一要件所要求国家重要性；因此，其不符合国家利益豁免资格。我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二或第三要件，以及拟议事业是否具有Dhanasar第一要件所要求的重大价值（substantial merit）的意见。参见Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。如上所述，我们还保留关于记录是否确立申请人符合第二优先类别资格的意见。参见同上。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定申请人未确立作为自由裁量事项的国家利益豁免资格，或未在其它方面符合该豁免条件。

裁定：上诉被驳回。