AUG262024_03B5203 · 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

案卷编号：33319133 日期：2024年8月26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）

申请人系供应链管理领域的企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。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，认定记录未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室进行上诉审查。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查。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。

I. 法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其系高级学位专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。若申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得行使自由裁量权，豁免工作邀请要求，以符合“ 国家利益 ”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (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 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；

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）。

• 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；且
• 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即高级学位专业人士。尚待确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

申请人在其确定性陈述中表示，他计划在供应链管理领域作为企业家工作。通过其事业，他打算通过四条主要服务线向美国公司提供专业外包和供应链管理服务：供应链咨询；供应链采购外包；谈判与采购培训；以及寻找替代供应商。该公司的目标是帮助客户缩短工业流程，并提高生产力和商业可持续性。

审理主任认定，根据 Dhanasar 的第一项要件，申请人的事业具有实质价值但不具有国家重要性。在上诉中，申请人主张审理主任施加了“ 新颖的实体和证据要求 ”以及比优势证据更严格的证明标准。此外，就 Dhanasar 分析框架而言，申请人主张审理主任“ 未给予适当考虑 ”所提交的证据，暗示审理主任未正确权衡其此前提交的简历、商业计划、其在该领域工作的证据、推荐信以及行业报告和文章，申请人声称这些材料表明其事业具有国家重要性。

本办公室认可申请人的上诉主张，但仍认定记录中的文件不足以证明拟议事业具有 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性。2 此外，本办公室未发现任何证据表明审理主任施加了新颖要求或错误的证明标准。申请人未对这些主张作进一步阐述，也未指出具体事例以使本办公室得出不同结论。

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。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。在 Dhanasar 中，本办公室指出“ 我们寻找[拟议事业]的更广泛影响 ”，并且“ 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影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第889-90页。

2 虽然本办公室未逐一讨论记录中包含的每一项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

申请人未能证明其拟议事业的潜在前瞻性影响达到国家重要性的水平。申请人声称其事业将对美国的经济增长和就业创造作出重大贡献。根据其商业计划，申请人声称其将在运营第一年雇用12人，收入为2,270,000美元，到运营第五年增至390人，收入为47,300,000美元。申请人主张其工作将在五年内产生170万美元的税收收入。

然而，申请人对这些预测的依据几乎未提供解释或佐证，也未充分阐述预计收入和拟议就业人数将如何影响预期运营地区，包括HUBZone地区。3 例如，申请人未解释其收入数据的重要性，也未说明该数据如何表明对区域或国家经济的任何潜在利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上，第890页。同样，申请人未阐述其就业人数的相关性，也未详细说明此类未来人员配置水平将如何为佛罗里达州或更广泛的美国经济提供与国家重要性相称的重大经济利益。因此，即使这些预测不仅仅是猜测，本办公室仍会认定申请人未能证明该事业将以达到国家重要性水平的规模运营。虽然任何增加的商业活动都有可能对经济产生积极影响，但申请人未能证明由其个人供应链管理业务——即此处拟议的具体事业——所产生的经济活动将如何达到国家重要性的水平。

申请人还主张其公司将“ 增强美国的供应链管理能力 ”并“ 彻底改变美国公司的采购和物流 ”。他主张其公司“ 将带来无与伦比的生产力提升和成本节约，特别针对企业在美国国内和国际上面临的复杂采购挑战，并特别关注拉丁美洲。 ”然而，尽管有这些主张，申请人并未具体详述他将如何通过其事业实现这些宏大目标。虽然证据可能支持其事业将对其个别员工和商业客户产生积极影响，但并未证明其事业将如何产生与国家重要性相符的更广泛影响。例如，虽然申请人主张其业务将通过确保及时履约和高效产能规划，使美国公司在全球范围内更具竞争力，但他未解释这些目标与供应链管理公司的典型目标有何不同，也未解释实现这些目标将如何以其他方式对物流、制造业或更广泛的供应链行业产生广泛影响。

3 HUBZone计划的目标是通过将3%的联邦合同资金授予获得HUBZone认证的公司，促进欠发达商业区的商业增长。加入HUBZone计划使企业有资格在“ 预留 ”类别中竞争某些联邦合同。参与该计划有若干必备资格，但就我们的分析而言，最具决定性的一项要求是，寻求参与HUBZone计划的企业必须至少51%由美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落拥有。虽然对于是否存在针对申请人所提议事业这类事项的“ 预留 ”类别联邦计划尚不可知且记录未载明，但似乎申请人的拟议事业将由申请人全资拥有和控制，而申请人并非美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落。因此，我们质疑申请人是否甚至有资格参与HUBZone计划。

我们还审查了申请人的行业报告和文章，其中包括涉及劳动力短缺、商业可持续性的重要性、移民企业家以及物流和制造业等主题的文件。此外，我们考虑了申请人的主张，即其拟议事业与联邦倡议高度一致，他声称这凸显了美国供应链韧性和效率的战略优先地位。然而，这些文章和报告仅提供有关这些主题的一般背景信息，并未具体涉及或讨论申请人的拟议事业，包括其具体事业可能如何更广泛地影响这些领域，从而上升到国家重要性的程度。虽然我们承认企业家、移民、商业可持续性和供应链领域总体上具有经济重要性，但相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性。相反，我们关注的是“ 外国人提议从事的具体事业 ”。Id. at 889。仅仅在一个重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。

同样，申请人关于其拟议事业因供应链管理领域工人短缺而具有国家重要性的论点缺乏说服力。记录中没有足够证据表明拟议事业将会影响或显著减少所声称的国家短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

我们还审查了由[已隐去]的一位副教授撰写的专家意见书，以及申请人前工作同事撰写的其他支持信。然而，它们几乎没有提供解释来确立申请人拟议事业的国家重要性。该教授的信评论了申请人的专业知识以及供应链领域总体上的重要性，但并未具体讨论申请人未来的工作或其商业计划。此外，虽然该教授认为申请人的服务将“ 通过优化美国公司的资源、提高生产力、降低成本并创造收入，为国民经济做出重大贡献 ”，但该信并未具体详述申请人的事业将如何实现这些目标，或任何影响将如何扩展到申请人将直接服务的客户之外。同样，虽然支持信赞扬申请人的个人品质和对工作场所的过往贡献，但它们并未讨论申请人的拟议事业或其具体影响，包括其工作任何潜在的更广泛影响。因此，这些信件不能证明申请人符合Dhanasar第一项要件。

由于申请人未能通过记录中的充分证据确立其拟议事业满足Dhanasar框架的第一项要件，他未能证明有资格获得国家利益豁免。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关他是否已根据Dhanasar其余两项要件确立资格的剩余问题。See 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“ 纯咨询性认定 ”）；see also Matter ofD-L-S-, 28 I&N Dec. 568, 576-77 n.10 (BIA 2022)（在申请人本已不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定申请人未能确立其有资格或另行在自由裁量上值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。