MAR272023_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：26387957 日期：2023年3月27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）

申请人是一名供应链管理领域的企业家，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。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。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。

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签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得裁量性地豁免工作要求，即符合“ 国家利益 ”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项 [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；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

二、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。因此，上诉中尚待裁定的剩余问题是，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。

第一项要件涉及具体拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人最初提供了一份陈述，其中称：

我寻求作为独立企业主在供应链管理（SCM）和物流领域就业，为全美各地的客户和顾客提供服务。现代供应链是推动产品和服务的设计、制造和分销进步的引擎，促进经济增长。

我将能够开发高效的供应链方法，通过360度全方位方法提供全面、兼容且负担得起的解决方案，增强SCM和物流的韧性，优化库存周转和组合管理，降低潜在缺货水平，并创造就业机会……。

在回应审理主任的补件通知（RFE）时，申请人声称：

[申请人]寻求在美国作为货运领域的企业家就业。在美国，货运是经济增长的重要来源。货运对美国仍然至关重要，因为其健康状况以多种方式对美国经济产生重大影响。

通过实施[申请人]在美国货运领域作为独立企业主的拟议事业，[申请人]将有助于为该国经济作出贡献。通过执行其拟议事业，[申请人]将直接帮助为美国工人创造额外就业机会，这是明确而实质性的影响，体现了该事业的国家重要性。此外，通过促进美国经济增长，[申请人]将对美国公民的社会福祉作出重大贡献。再者，[申请人]的工作与若干政府倡议、项目和部门明确且直接相关，所有这些都表明该公司的工作改善了这些美国家庭的质量，因此具有国家重要性，并将属于实质价值领域。

审理主任认定申请人证明了拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。在上诉中，申请人称她“将继续推广其业务，”

____ 为美国的供应链市场作出贡献。 ”尽管她最初声称 “ 寻求作为独立企业主在[SCM]和物流领域就业 ”，但申请人并未声称经营一家货运公司。申请人必须证明移民福利的所有资格要求自提交申请时起并持续至裁定期间均已满足。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。事实上，申请人回应审理主任RFE的文件，如 商业计划、许可和财务证据以及拟议 I I
合伙协议，所反映的日期均在审理主任签发RFE之后。 [2] 申请不能在未来某一日期、在申请人依据一套新的事实具备资格之后获得批准。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1988)。该决定进一步援引 Matter of Bardouille, 18 I&N Dec. 114 (BIA 1981) 指出，USCIS不能 “ 考虑仅在申请提交之后才产生的事实。 ”Id. at 176。因此，本办公室将不考虑申请人发生重大变更的拟议事业，即创建和经营 I

在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室关注的是 “ 外籍国民拟从事的具体事业。 ”见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管申请人最初讨论了开发高效供应链方法的重要性，但申请人必须证明其具体拟议事业的国家重要性，而非SCM和物流的重要性。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]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”Id. 本办公室还指出，“ 一项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，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

此外，尽管申请人强调 “ 14年的杰出专业经验 ”，但申请人在其领域的经验和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件 “ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上。 ”Id. at 890。此处的问题是，她拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作 “ 潜在预期影响 ”的证据。申请人未提供具体信息和证据以佐证其主张，即继续作为SCM和物流领域企业家的工作的预期影响达到国家重要性的水平。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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，记录未通过支持性文件显示她的创业如何能够充分延伸至其自己公司之外或与申请人有业务往来的其他公司之外，从而在与国家重要性相称的水平上更广泛地影响行业或美国经济。

2 申请人的RFE陈述反映，“ [截]至2022年6月，我正在指导____公司的运营…… ”；审理主任于2022年5月签发了RFE。

最后，申请人未能证明其最初拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为我国提供重大积极经济影响。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或创造就业的证据的情况下，记录未显示作为独立企业主所产生的对美国区域或国家经济的任何利益会达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

由于记录中的文件未能证明其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，申请人未能证明国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格将无实际意义。[3]

三、结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明符合资格，亦未能证明在自由裁量层面值得给予国家利益豁免。基于上述理由，本上诉被驳回，各项理由均作为独立的、替代性的裁判依据予以考量。

裁定：本上诉被驳回。

3 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和行政机关无须对作出裁决所不必涉及的问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。