OCT102023_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：28511817 日期：2023年10月10日

对内布拉斯加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专家，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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了申请。审理主任认定，记录已证明申请人符合基础EB-2分类的资格，但未证明对所需职位offer、进而对劳工证的自由裁量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)。我们对本事项中的问题重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

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。该法第203(b)(2)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得对职位offer要求给予“符合国家利益”的自由裁量豁免。该法第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, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，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：

[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）。

- 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。

二、分析

审理主任认定申请人符合EB-2分类资格，即作为持有高级学位的专业人士，且记录支持这一结论。[2] 因此，本办公室面临的唯一问题是，记录是否证明对职位offer要求、进而对劳工证的自由裁量豁免将符合国家利益。

在2021年进入美国之前，申请人在供应链领域积累了约七年的专业经验，担任采购、物流、库存管理、质量工程和内部审计等职务。他提交了两份个人陈述，表明其意图将该领域的专业知识“用于协助美国的公司”。最初，他表示：

首先，我打算开始在美国我锁定的几家有我的服务需求的公司之一担任雇员。其次，长期而言，我计划与刚进入职场的人士分享我的知识和专长。我的计划是创建一家外包公司，招募并培训员工成为专业的反欺诈专家，并将他们安置到需要这些服务的供应链公司。

随后，在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份“拟议事业陈述”，其中表示：

我的拟议事业是依托我在供应链活动中的丰富经验，制定策略、措施和控制手段，以发现并减轻美国公司供应链中的欺诈。我所有的经验和技能均可应用于任何经济部门中的任何类型的公司。

具体而言，我的拟议事业将通过我作为内部审计师和供应链专家的工作得以推进，[并]将减少欺诈事件并增加美国的整体收入。我的事业将通过我参加会议和其他行业活动，向我的同行和该领域的其他人传播。我还将创建独特的方法，以发现、控制和消除供应链管理各个方面中所有类型的欺诈。

在回应RFE时提交的另一份个人陈述中，申请人表示他将“开发欺诈检测教育项目，使组织能够培训他人预防和发现供应链财务欺诈”。

[2] 申请人提供了颁发其本科学位的哥伦比亚大学的官方学业记录，以及对其学历的评估，表明其持有相当于美国国际商务学士学位的外国学位。他还提交了前雇主的信函，证明他在供应链领域拥有五年以上的学士后工作经验。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（界定“高级学位”）。

尽管审理主任认定拟议事业具有实质价值，但其结论认为申请人未证明其拟议事业具有国家重要性、其处于有利地位能够推进拟议事业，以及权衡之下豁免职位offer要求将有利于美国。

在上诉中，申请人主张审理主任忽视了可信且具有证明力的证据，错误适用了国家利益豁免申请审理的法律标准，并将审查标准抬高至优势证据标准之上。基于下述理由，我们认定申请人未证明其拟议事业的国家重要性，因此作为裁量事项不符合国家利益豁免的资格。虽然我们未逐一讨论每一项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

Dhanasar框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于非公民拟从事的具体事业。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

记录中包含媒体、政府和行业报告，强调供应链在各行业中的重要性、全球供应链对美国经济健康的影响、供应链欺诈的普遍性及其对企业造成财务和声誉损害的潜在可能，以及企业在日益复杂的现代供应链中寻求应对这些脆弱性所面临的挑战。提交的证据还指出，内部供应链审计是单个企业评估和提高其供应链灵活性和效率的一种经证明的方法。基于该证据，记录支持审理主任的认定，即申请人协助美国公司发现和预防欺诈及其他供应链低效问题的拟议事业具有实质价值。

然而，在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外国国民拟从事的具体事业 ”及其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，尽管我们认可优化供应链管理作为实现商业部门竞争力和盈利能力的手段所具有的价值，但申请人仅有意在该领域工作并不足以确立其拟议事业的国家重要性。在Dhanasar中，我们强调“ 我们寻找具体拟议事业的更广泛影响 ”，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。 ”26 I&N Dec. at 889。我们还指出，“ 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。 ”Id. at 890。

申请人称，其作为供应链专家和内部审计师为美国公司工作的事业“ 将减少欺诈事件并增加美国的整体收入 ”，但他未指出任何佐证证据来支持其笼统主张，即其拟从事的活动将对美国的“ 整体收入 ”产生重大积极影响。此外，他未进一步阐述其作为供应链专家和内部审计师为一家

美国公司将具有雇用美国工人的显著潜力，或以其他方式提供实质性经济利益。申请人亦未提供证据证明其将提供服务的地区经济萧条。记录中的证据不足以证明其拟议事业将雇用大量工人、通过就业水平、商业活动或税收为特定地区或其人口带来实质性经济利益，或将在地区或全国层面实质性影响就业创造和经济增长。

我们认可申请人的拟议活动可能为雇用他的个别公司带来效率提高和成本节约，这可能产生一些间接经济利益。然而，记录不支持认定申请人拟议事业对美国地区或国家经济产生的任何间接利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。参见同上，第890页。他未能证明其拟议事业的影响将充分延伸至其雇主之外，以与国家重要性相称的水平对更广泛领域、就业创造或美国经济作出贡献或产生影响。同样，尽管申请人提交了一篇媒体文章，讨论该行业对具备类似技能、培训和经验的人员的持续需求，但记录并未确立其作为美国公司供应链专家的就业将有意义地影响这一需求或缓解任何工人短缺。

在上诉中，申请人主张审理主任过度关注其拟议事业是否具有“ 实质性积极经济影响 ”，指出就业创造和其他直接经济影响以及拟议活动的地理广度并非在权衡拟议事业国家重要性时应考虑的唯一因素。我们同意，并且也已考虑申请人的拟议事业是否会在其领域或行业产生更广泛的影响。

我们在Dhanasar案中认定，申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。26 I&N Dec. 第893页。在本案中，申请人在其个人陈述中宽泛地表示其意图通过参加行业会议和开发“ 欺诈检测教育项目 ”来传播其领域专业知识。他最初还确定了一项长期计划，即创建一家外包公司，培训员工成为供应链领域的反欺诈专业人员，但未将此计划纳入其随后的“ 拟议事业陈述 ”。无论如何，他未充分阐述其在其领域提供教育和培训的计划，也未以其他方式表明其具体事业将如何为引入适用于更广泛供应链领域的欺诈检测技术或方法提供平台。因此，他未能履行其举证责任，证明其拟议事业将以与国家重要性相称的水平影响或对其更广泛领域或行业产生影响。

申请人进一步在上诉中主张，审理主任未考虑其拟议事业将对美国政府国家倡议所涉事项产生影响。他援引先前提交的证据，包括2021年2月发布的关于美国供应链的白宫行政命令，以及后续针对美国供应链安全和改善供应链数据流的白宫倡议。

美国公民及移民服务局（USCIS）将考虑证明特定拟议事业如何影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项或作为国家倡议主题的事项的证据。同样，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业的重要性；相反，我们关注“外国人拟从事的特定事业”。参见Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。

尽管拜登政府于2021年和2022年提出的倡议强调加强和改善美国供应链韧性的重要性，但许多倡议针对的是联邦政府；证据并未具体表明政府对申请人拟议事业或类似事业的兴趣。申请人坚持认为其拟议事业涉及所提交政府倡议中强调的若干优先事项。然而，申请人有资格并可能接受国家倡议主题行业或部门职位这一事实本身并不足以确立特定事业的国家重要性。申请人仍必须证明其特定事业在该国家重要性领域的潜在预期影响，而他未履行该举证责任。

最后，为说明其拟议事业的潜在影响，申请人援引其在供应链和内部审计领域的过往就业经验和资质。我们审查了其陈述以及来自其雇主和其他专业联系人的推荐信。推荐信作者赞扬申请人作为供应链专业人员的能力和专业知识，并叙述其发现供应链中欺诈和其他低效情形从而使个别雇主受益的事例。尽管作者对申请人及其工作给予高度评价，但他们未讨论其具体拟议事业或解释为何该事业具有国家重要性。因此，这些推荐信不能证明申请人符合Dhanasar框架第一项要件。此外，我们注意到申请人的知识、技能、教育和经验是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“将焦点从拟议事业转移至外国人”。26 I&N Dec. 第890页。第一项要件下的问题是申请人是否已证明其拟议工作的国家重要性。

总体而言，申请人的证据确立了其事业将如何积极影响其未来雇主，但证据未能有说服力地确立其事业将如何产生与国家重要性相符的更广泛影响。因此，申请人未能确立其拟议事业符合Dhanasar框架第一项要件，故其作为自由裁量事项不符合国家利益豁免资格。

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关于其是否符合Dhanasar框架第二项和第三项要件的其余论点。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出裁决所不必要的问题作出认定”）；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）。

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其符合资格或作为自由裁量事项应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。