AUG182023_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

案号：27855590 日期：2023年8月18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经理，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力个人，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（以及因此劳工证）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)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人不符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力个人的分类资格，且未能证明豁免所要求的工作邀请（以及因此劳工证）将符合国家利益。此事现上诉至本办公室。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christa'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

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上五年专业领域内逐步提升的经验相当于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。此外，“ 专业 ”定义为该法第101(a)(32)条所列的职业，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

此外，“ 特殊能力 ”是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇专业水平的专门知识程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。

提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 如果申请人做到这一点，我们将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专门知识程度。

如果申请人证明符合 underlying EB-2 分类的资格，其随后必须证明其值得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 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的框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项3，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，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

A. 持有高级学位的专业人士

为表明申请人持有符合条件的高级学位，申请必须附有“ [a]n official academic record showing that the alien has a United States advanced degree or a foreign equivalent degree. ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“ [a]n official academic record showing that the alien has a United States baccalaureate degree or a foreign equivalent degree, and evidence in the form of letters from current or former employer(s) showing that the alien has at least five years of progressive post-baccalaureate experience in the specialty. ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

审理主任承认申请人持有相当于美国学士学位的外国学位，但认定其最初提交的以及回应审理主任补件通知（RFE）时提交的前雇主信件未能显示其在其专业领域具有至少五年学士学位后逐步提升的经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。例如，来自 R-D-（“ National Company I I JSC物流部主管 ”）的翻译信件称其“ 自2018年起认识[申请人]，从我公司工作开始（2018年8月-2020年2月）。 ”虽然 R-D- 的信件列出了其本人在I I工作的日期，但未具体说明申请人的受雇日期。同样，来自 A-M-A-（.__ _____部门主任）的翻译信件也未指明申请人在该公司受雇的具体日期。

2 USCIS 此前已确认这一两步骤审理方法在特殊能力外国人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

3 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酌情性质）。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张审理主任错误地要求雇主信件“ 阐明[申请人]的准确受雇日期 ”。我们不同意。申请人的具体受雇日期是确定其是否已累积至少五年专业领域内学士学位后逐步提升经验所必需的。由于申请人未提交其雇主信件显示其具有至少五年此类经验，审理主任正确地认定申请人未证明其作为持有高级学位的专业人士的资格。

基于重新审查，我们将采纳并维持审理主任的认定，即申请人未提供充分证据证明其符合持有高级学位的专业人士资格。见 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见 Prado-Gonzalez v. INS, 75 F.3d 631, 632 (11th Cir. 1996)（加入“ 所有已审议该问题的上诉法院 ”的立场，认定上诉机构可基于下级决定所述理由维持该决定）；Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并维持下级决定的作法已被“ 所有直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受 ”）；Chen v. INS, 87 F.3d. 5, 8 (1st Cir. 1996)（加入八个美国上诉法院的立场，认定上诉审理者可采纳并维持下级决定，只要其对案件给予“ 个别化考量 ”）。在此，审理主任对申请人在初始申请和RFE回应中提交的证据给予了个别化考量。

B. 特殊能力

在回应审理主任的RFE时，申请人主张其“ 满足至少三项标准 ”，即 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所列标准。例如，申请人声称其符合 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 和 (F) 的监管标准。在否决申请时，审理主任认定申请人仅满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 的学术记录标准。在上诉中，申请人未对审理主任关于其未证明作为特殊能力个人资格的认定提出异议。见 Hristov v. Roark, No. 09-CV-2731, 2011 WL 4711885 at *1, *9 (E.D.N.Y. Sept. 30, 2011)（法院认定原告的诉求已被放弃，因其未向AAO上诉提出）。

C. 国家利益豁免

剩余问题是申请人是否已证明豁免工作要求（以及因此劳工证）将符合国家利益。基于下述理由，我们认定申请人未充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项下的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人表示其打算在美国担任供应链经理。其声称计划“ 凭借我的经验和资历，通过进行供应链管理帮助公司始终保持盈利。 ”申请人进一步解释：“ 我可以对国际商业和物流的发展有用，同样，我掌握多种语言的知识有助于与外国公司合作，并为雇主公司的利益达成最佳合同条款。 ”在回应审理主任的RFE时，申请人称：

[申请人]打算在供应链管理和铁塔建设（蜂窝铁塔维护）领域工作。2021年，[申请人]创立了自己的公司I I该公司作为设备维护和安装的分包商开展业务。作为分包商执行的核心工作范围：为电信巨头T-Mobile及其他运营商进行网络建设和设备升级。该公司消除铁塔故障，并将蜂窝网络升级至所需标准。

[申请人]还分析市场，并计划未来不仅进行铁塔建设，还供应高质量且价格合理的设备，以提高所提供服务的质量。
申请人提供了与其成立I 相关的文件，包括其“ 成立证书 ”及在华盛顿州的注册。他还提交了公司商业计划书I I该商业计划书包括行业和市场分析、关于其公司及其服务的信息、财务预测和预计、营销策略、盈利和投资预测，以及公司人员说明。关于未来人员配置，申请人的商业计划书预计其公司第一年将雇用5名人员，第二年10名，第三年19名，第四年28名，第五年36名，第六年44名，但他未详细说明这些预测，也未提供支持需要这些额外员工的证据。此外，尽管其计划提出第一年收入预测为$120,000，第二年$1,483,200，第三年$3,055,400，第四年$4,720,600，第五年$6,482,900，第六年$8,346,800，但他未充分解释这些收入预测是如何计算的。

记录包括关于物流师职业前景、第三方物流行业、供应链人才短缺、管理供应链短缺的方法以及疫情后世界全球供应链的信息。此外，申请人提供了讨论导致供应链人才短缺的因素、对供应链人才的高需求以及公司适应供应链人才短缺方式的文章。因此，记录支持审理主任的认定，即申请人拟议的事业具有实质价值。

此外，申请人提供了来自R-D-、A-M-A-、P-V-E-、A-B-和R-K-的支持信，讨论其商业能力和供应链管理经验。然而，申请人在其领域的技能、知识和先前工作涉及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 ”。Id. at 890。此处的问题是，他拟从事的具体事业是否具有Dhanasar第一项要件下的国家重要性。上述信件不包含足够的信息和解释，记录也未包括充分的佐证证据，以表明申请人作为蜂窝铁塔维护和建设行业供应链管理者的具体拟议工作在其领域具有更广泛的影响，或对我国产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

在驳回申请的裁决中，审理主任认定申请人未确立其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未证明其事业将超越其公司的业务运营，“ 以与国家重要性相称的水平影响其领域或更广泛的供应链行业 ”，

审理主任还表示，申请人未表明其拟议工作将提供“ 重大积极经济影响 ”。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张“ [材料运输，特别是危险材料运输，显然符合这一标准，因为这是一项跨越许多州、涉及许多不同行业以及全国民众健康与福祉的事业。 ”然而，申请人未提供证据表明其拟议工作侧重于运输危险材料，或其在this领域的特定事业在行业中具有更广泛的影响，或以其他方式提供重大积极经济影响。

申请人进一步断言，“ 近期全球供应链中断进一步证明了运输和物流的国家重要性。 ”虽然申请人提供了讨论供应链人才短缺的文章，但我们不采信其拟议事业因其所处行业专业人员短缺而具有国家重要性的主张。在此，申请人未确立其拟议事业将影响或显著减少所称的国家短缺。此外，合格工人短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

此外，申请人主张“ 手机铁塔的维护和修理也不言自明地具有广泛的全国性影响。 ”在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻找拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [a]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. 我们还指出，“ [a]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。

为评估申请人拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。虽然申请人的陈述反映其意图提供有价值的供应链管理和蜂窝铁塔维护与建设服务，但他未提供足够的信息和证据以表明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。在Dhanasar中，我们认定请愿人的教学活动未达到国家重要性水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定申请人未表明其拟议事业将充分超越其公司及其客户，以与国家重要性相称的水平影响电信行业、供应管理领域或更广泛的美国经济。

此外，申请人未表明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供重大积极经济影响。具体而言，他未证明其公司未来的人员配置水平和商业活动将在华盛顿州或美国任何其他地区提供重大经济利益。虽然申请人声称其公司具有增长潜力，但他

未提供证据表明其事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。此外，尽管申请人断言其事业将创造就业，但他未提供足够证据表明其公司将运营的地区经济萧条、他将在该地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平、税收或商业活动为该地区或其人口提供重大经济利益。

基于上述原因，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例裁决第一项要件所要求的，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题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在Dhanasar所述第二和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对裁决结果不必要的问作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人otherwise不符合资格时拒绝审理上诉中的替代问题）。

III. 结论

申请人未确立其满足作为持有高级学位的专业人士成员或具有特殊才能个人的分类监管要求。此外，由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未确立有资格或otherwise在自由裁量权上应获国家利益豁免。基于上述原因，上诉将被驳回，每项原因均作为裁决的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。