JUN152021_01B5203 · 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：12309622 日期：2021年6月15日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名全球供应链总监，寻求第二优先移民分类，即作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此 EB-2 分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了该申请，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但申请人未能证明豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人主张其符合国家利益豁免的资格。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、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，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即属于持有高等学位的专业人士或其

同等学历者，或因其在科学、艺术或商业方面具有特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在其认为符合国家利益时，可豁免 (A) 项下关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，在申请人确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家级重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及 (3) 总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，即实质性价值和国家级重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。该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级重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献中的国家利益是否

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。

足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来表明，总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

据申请人称，其“拟议事业是在美国为[已隐去]行业从事供应链开发工作，并为向[已隐去]市场供应或希望供应材料和服务的中小型/次级美国公司提供关键支持，使其更具竞争力，从而降低供应链风险。”他还表示，其致力于“为[已隐去]行业的中小型美国及总部位于美国的公司创建并实施一个开发项目，类似于[他]在巴西开发的项目，使美国公司能够支持[已隐去]市场的预期增长。”

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格。尽管审理主任认定拟议事业具有实质性价值，但其结论认为申请人未能证明其国家级重要性。审理主任还认定记录未满足 Dhanasar 的第二和第三项要件。基于下述理由，我们同意申请人未能证明豁免工作邀请要求具有正当理由。

在上诉中，申请人再次讨论了其在巴西的经验和先前的职业成就。然而，申请人的供应链专长和以往项目的成功记录属于 Dhanasar 第二项要件下的考量因素，该要件“将焦点从拟议事业转向该外国国民。”Id. at 890。

在 Dhanasar 中，我们指出“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级重要性，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，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性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级重要性。”Id. at 890。

在此，申请人依赖关于各种行业经济利益的信息。然而，在确定国家级重要性时，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，我们聚焦于“该外国国民拟从事的具体事业。”Id. at 889。换言之，问题不是物流、运输、供应链开发或航空航天行业经济利益的更广泛影响，而是申请人作为全球供应链总监的具体拟议工作的潜在前瞻性影响。申请人聚焦于这些领域总体上的经济利益，并未说明该事业下计划活动的履行将如何产生更广泛影响，达到 Dhanasar 所设想的国家级重要性水平。

2 参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91，关于这三项要件的详细阐述。

虽然申请人笼统主张其拟议事业将“满足社会和经济需求”，但其未能证明其工作的经济利益将延伸至其潜在雇主和/或客户之外。3 申请人也未证明其特定工作将在供应链或物流领域产生更广泛影响。此外，申请人未证明其作为全球供应链总监的拟议就业具有显著潜力雇用美国工人，或如 Dhanasar 所设想的那样为我国提供实质性积极经济影响。

基于上述理由，申请人未能证明拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性，因此不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余问题的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无须对作出其所得结果所不需要的问题作出认定”）；另见 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，拒绝审理上诉中的替代性问题）。

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，我们认定申请人未能确立国家利益豁免的资格，或以其他方式在自由裁量上值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

3 同样，在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其所在领域产生更广泛的影响。Id. at 893。