MAR142024_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：30212440 日期：2024年3月14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专家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免此EB-2移民分类所附带的劳工证要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需劳工证的酌情豁免，从而豁免劳工证。

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其符合国家利益豁免的资格。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进行重新审查（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个人。该法第203(b)(2)(B)(i)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获得对劳工证要求的酌情豁免，即符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“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，USCIS 可酌情1授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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
- 总体而言，豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

A. EB-2 分类

为符合国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合该法第203(b)(2)(A)条下的EB-2分类资格，即作为高级学位专业人士或具有特殊能力的个人。在否决申请时，审理主任并未裁定申请人是否符合作为高级学位专业人士或具有特殊能力的个人的EB-2分类资格。然而，审理主任在补件通知（RFE）中未经分析即认定，申请人的外国学士学位使其符合高级学位专业人士的资格。

如下文所述，申请人未在上诉中提出充分理由或证据以推翻审理主任关于其作为酌情事项不符合国家利益豁免资格的认定。因此，本办公室无需将此事项发回重审以要求审理主任澄清RFE中关于申请人符合高级学位专业人士EB-2分类资格的认定依据。同上。鉴于所认定的否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留其EB-2资格问题。见 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“ 纯粹咨询性认定 ”）；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在上诉中审理替代性问题）。

B. 国家利益豁免

申请人为巴西国民和公民，在表格 I-140（外籍工人移民申请）中表明其职位名称为“ 供应链专家 ”。申请人提交了若干与供应链专业人士相关的文章和报告，例如讨论供应链专业人士短缺以及COVID-19对供应链行业影响的文章。申请人还提供了同事讨论其技能和经验的信件。例如，巴西一家物流公司运营总监的一封信表明，申请人“ 受到高度推荐 ”，并且他“ 毫不怀疑[申请人]在美国也会非常成功 ”。申请人未具体描述其在美国的拟议事业或为何其具有国家重要性。

1 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、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）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

审理主任随后发出补件通知（RFE），指出申请人已证明其在美国作为供应链专家的工作具有实质价值，并且“符合Dhanasar框架中与国家重要性相关的第一项要件”。因此，作为回应，申请人未提交额外主张或文件以证明其拟议事业的国家重要性。申请人确实提交了三封同事的推荐信、一封来自佛罗里达州一家美国公司关于潜在供应链规划职位的电子邮件，以及有关其在国外参与的供应链项目的信息。

审理主任随后否决了该申请，认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。审理主任强调，申请人未证明其拟议事业如何具有雇用美国工人的重大潜力，并强调缺乏证据支持其拟议工作将引起客户或投资者的兴趣并促进国家经济。审理主任认定，申请人未能证明其在美国的拟议工作将对更广泛领域产生影响或产生重大经济影响。审理主任进一步指出，申请人未充分描述其拟议事业及其潜在的预期国家影响。

在上诉中，申请人指出审理主任在RFE中已认可其拟议事业的国家重要性，且未就Dhanasar框架的第一项要件要求额外证据。申请人主张“没有要求提供更多与国家重要性相关的证据，因为[他]未提交更多与国家重要性相关的证据作为对RFE的回应。因此，申请人在[上诉中]提交与初始材料中相同的论点，供您参考和方便……”值得注意的是，8 C.F.R. § 103.2(b)(8) 条例允许审理主任在未就审理主任在否决通知中认定的不符合资格理由要求提供证据的情况下，以未能确立资格为由否决申请。尽管审理主任在RFE和否决通知之间作出了相互冲突的国家利益认定，但除本上诉程序外，尚不清楚何种救济措施是适当的。申请人已获得机会在上诉中就国家重要性问题补充记录，因此将此事项发回重审仅为了给予申请人另一次机会以新证据补充记录将无实际意义。因此，本办公室将重新审查申请人是否已证明其拟议事业的国家重要性。

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“外籍国民拟议从事的具体事业”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“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，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响。”同上。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，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890页。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室审查记录其工作“潜在预期影响”的证据。

申请人在上诉中强调其作为供应链专业人士在国外的专业知识和经验。申请人指出其在商业物流、供应链管理、项目管理、战略领导、运输方面的“深厚技术知识和杰出技能”

物流、工业物流、逆向物流、战略规划、系统、项目、物流系统、优化技术以及团队发展。”申请人称供应链流程对盈利能力很重要，且美国存在供应链专业人员的劳动力短缺。申请人表示其在国外担任供应链分析师和物流经理的经验和专长与解决这一劳动力短缺相关。申请人主张他可以帮助美国公司找到使其供应链运营更好运作的方法，并强调他在国外致力于改善这些流程和降低物流成本。申请人称他“通过在一家跨国知名公司——II——工作数年获得了不可或缺的专长。”申请人表示他将“执行复杂流程”并“对美国作出不可或缺的贡献”。总之，申请人主张记录中包含充分的佐证证据，足以证明其工作达到国家重要性水平。然而，申请人在其领域的知识、技能和经验涉及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，他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。

申请人还讨论了美国供应链专业人员的短缺以及这些专业人员对美国公司盈利能力可能产生的影响。然而，即使申请人已证明所称的供应链专业人员短缺，申请人所在领域的工人短缺并不能证明拟议事业的预期国家影响。例如，申请人未充分描述在美国填补一个供应链职位将如何对所称的工人短缺产生预期国家影响。再次，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性，而是外籍国民拟从事的具体事业。

正如审理主任所指出的，申请人没有、且在上诉中仍然没有充分阐明在美国的具体拟议事业，除了笼统地表示打算在供应链行业工作之外。例如，申请人提交了一封2023年6月的电子邮件2，表明他已申请佛罗里达州II的一个供应链规划职位。该电子邮件表明雇主希望进行后续面试，但除此之外他几乎没有提交任何关于其在美国具体拟议事业将是什么的说明。申请人未充分讨论和记录其拟议事业将涉及什么，也未记录其国家影响，除了暗示他可能受雇于美国的II之外。

例如，申请人主张他将“执行复杂流程”并“对美国作出不可或缺的贡献”，但他未详细讨论这些所称的流程或贡献。申请人列出了他在多个主题方面的专长，包括商业物流、供应链管理、项目管理、战略领导力、运输物流、工业物流等，但未阐明他将如何在国家层面上影响这些不同领域。申请人主张他可以帮助美国公司找到使其供应链运营更好运作的方法，并指出他在国外致力于改善这些流程和降低物流成本。然而，申请人未描述他将如何使美国公司在国家层面上改善其供应链运营。从提交的证据中几乎没有表明

2 该申请于2021年8月1日提交。

申请人将从事与各公司供应链运营相关的国家级工作。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的差异和歧义，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。总之，申请人提供的支持性证据很少，不足以证实其拟在美国担任供应链专家的工作将对国家层面产生潜在的预期影响。

申请人未提供充分的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响将达到国家重要性水平。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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。正如审理主任所指出的，记录未显示申请人的拟议事业将充分延伸至其潜在雇主及其客户之外。因此，申请人未证明其拟议事业将具有与国家重要性相称的广泛影响。

由于记录中的文件未能如Dhanasar先例决定第一项要件所要求的那样确立其拟议事业的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人对Dhanasar所述第二项和第三项要件的论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976); see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 516。

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，我们认定其未证明其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权上以其他方式理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。