NOV062024_06B5203 · 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：34868349 日期：2024年11月06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）

申请人是一名采购协调员，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为高等学位专业人士或具有特殊能力的人，并寻求对该分类所附工作要求进行自由裁量的国家利益豁免。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否决了该申请，认定尽管申请人符合作为高等学位专业人士的EB-2分类资格，但记录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。本事项现因上诉而由本办公室审理，我们进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。申请人负有以优势证据标准证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

要符合国家利益豁免的资格，申请人必须首先确立对 underlying EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人。该法第203(b)(2)(A)、(B)条；8 C.F.R. § 204.5(k)(1)。

如果申请人确立了 underlying EB-2分类的资格，他们随后必须证明他们值得对工作要求进行自由裁量的豁免，即“ 符合国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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，其中指出美国公民及移民服务局（USCIS）可以作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 他们处于有利地位推进其拟议事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请并因此豁免劳工证要求将有利于美国。同上。

1 参见 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的立场，认定USCIS对国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

二、分析

审理主任认定（在一份补充证据请求中），且记录——包括一份巴西工程师学位副本、学校成绩单、文凭评估以及现任或前任雇主的信函——表明申请人符合作为高等学位专业人士的EB-2分类资格，持有美国同等学士学位并在专业领域具有至少五年渐进式学位后经验。8 C.F.R. § § 204.5(k)(1)-(2), (k)(3)(i)(B)。

上诉中剩余的问题是，他是否值得根据Dhanasar框架及其必要的三项要件获得国家利益豁免。审理主任认定，尽管申请人的拟议事业具有实质价值，但证据未显示其具有国家重要性，因此他未满足Dhanasar的第一项要件。2 在上诉中，他未提交任何新证据，而是重申其符合自由裁量国家利益豁免的资格，并声称审理主任未能适当考虑所有相关证据并适用Dhanasar框架。我们认定证据未能证明拟议事业具有国家重要性。

申请人打算继续其在采购行业的职业生涯，在美国提供“有价值的、具有国家重要性的服务”，重点在于改善“采购流程、供应商多样性以及优化资源配置”，他声称这反过来将“支持和促进”各种其他行业和美国经济的增长。他具体打算通过为“寻求现代化和优化”其供应和采购物流与管理的“美国公司”工作，并切实履行其作为公司采购协调员或顾问或其他“类似职位”的职责来实现这一事业。3

Dhanasar的第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于他拟议开展的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的价值可以体现在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域。在评估拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在预期影响的证据。同上。在优势证据标准下，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性和证明价值）。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

尽管申请人所描述的拟议事业具有价值，但证据未能证明其具有雇用美国工人的重大潜力、对美国产生重大积极经济影响、在国家或全球层面广泛影响其未来雇主及其未来客户之外的行业，或以其他方式具有上升到国家重要性层面的更广泛经济或社会影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-890。

在重申其拟议事业具有国家重要性时，申请人依赖其在采购领域的学术资历和工作经验，如其简历、支持信函以及大量一般性指出该行业重要性的行业文章所示。他重申其专业知识使他高度符合作为采购协调员或顾问（或类似职位）的资格，他声称这在几乎所有企业中都是本质上关键的角色；鉴于该行业对像他这样的人的需求，他的拟议事业将产生重大积极经济和社会

2 审理主任未触及Dhanasar的第二和第三项要件，因为其三项要件中任何一项均具有决定性。
3 在其更新声明中，他增加了另外两个类似职位：采购经理和采购协调员。

影响。然而，上述证据和主张侧重于他的经验、技能以及其职业的重要性，涉及Dhanasar的第二项要件，该要件与他的上诉主张相反，“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”，以及他们是否“ 处于有利地位 ”推进其事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

为评估Dhanasar第一项要件下拟议事业的国家重要性，我们审视其“ 潜在预期影响 ”，并评估申请人拟议开展的具体事业是否具有所要求的更广泛国家意义，而非其拟从事的职业或行业的重要性。同上 at 889。在此，他拟为未指明的美国公司工作，无论其各自行业如何，担任采购协调员，帮助它们以环境可持续的方式战略性地驾驭复杂供应链，并为更好的产品采购、数据库建设、有效数据使用、流程优化和风险管理做好准备。他进一步主张，其事业将帮助美国公司以及时和现代化的方式获取所需商品和服务（包括能源和其他资源），增强其购买力，保护其资产，并确保采购效率，这反过来最终将促进全美国供应链的可靠性。然而，申请人未具体主张，且记录中也不包含任何证据表明，他本人开发了创新性采购策略或新颖方法，或他在巴西获得的相关技能曾经或将会被美国采购行业认可或采用，或以其他方式具有广泛影响。尽管我们承认拟议事业可能对其职业、其未来雇主及其客户产生积极影响，但他未能有说服力地解释，且记录（主要包括其陈述、一封一般性地就所主张事业重要性发表意见的专家信函、其他支持信函以及一般性行业报告）也未显示其作为公司采购协调员的拟议工作如何如其所声称的那样对美国行业产生国家或全球影响，而非仅限于其未来雇主及其客户。

例如，申请人并未主张，作为采购协调员或顾问，他本人将雇用美国工人，或者他与潜在雇主的职位将直接导致他们雇用美国工人。他也未具体说明，且记录中缺乏具体证据表明，他与美国公司拟议的工作在其他方面将如何或在何种程度上影响美国经济或惠及经济萧条地区。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890（认定具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”或“ 实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”的拟议事业可能表明国家重要性）。他未主张，且记录中亦无证据表明，其作为采购协调员的工作将直接且具体地惠及任何经济萧条地区。除了关于良好采购工作对美国公司本质上至关重要的概括性主张以及重述其背景外，记录还缺乏证据表明他将如何获得公司职位（无论是作为承包商还是雇员）并履行其声称将促进和提升其工作重要性至国家层面的相关职责。此外，他未主张他将能够独立推进其事业，且记录中缺乏任何美国实体对其有兴趣的证据，该等兴趣可能以全国可区分的方式表明其拟议事业具有行业范围的重要性。即使他被雇用，申请人的愿景性主张、赞扬其技能和过往成就的支持信以及记录中包含的一般行业报告，均不能证明拟议的采购工作将具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”或“ 实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。Id.

尽管如此，他继续强调其专业知识、过往成就以及采购行业的潜在重要性，我们予以认可。但如前所述，所引述的主张及相关文件主要涉及他是否根据Dhanasar第二项要件（而非第一项要件）处于推进其事业的有利地位，因此不能表明其拟议事业将具有上升至国家重要性层面的实质性积极经济或社会影响。

如前所述，拟议事业的重要性是按其具体的潜在预期影响来评估的，而非按其拟从事职业的重要性来评估（该职业的重要性基于他认为使其具备未来成功有利条件的资质），亦非按可能依赖供应物流和采购服务的其他行业的重要性来评估。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-890。因此，国家利益豁免的目的并非为在该领域可能存在也具有国家重要性的就业机会的情况下便利美国求职。任何寻求此类豁免的人必须证明其拟从事的具体事业具有国家重要性。Id.

虽然我们认可他希望为美国采购行业做出贡献的意愿，但申请人未能以具有证明力的证据确立其作为采购协调员或顾问的拟议事业将以具有国家重要性的方式具体推进其目标、在其领域具有更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或具有实质性积极经济或社会影响。申请人未能满足Dhanasar的国家重要性要件，因此未能确立其享有自由裁量性国家利益豁免的资格。

由于所认定的拒绝理由，即申请人无法满足Dhanasar第一项要件，对本上诉具有决定性，我们在此不再论述国家利益豁免的Dhanasar第二项和第三项要件。See, e.g., INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需触及对最终决定不必要的问题）。4

裁定：上诉被驳回。

4 鉴于Dhanasar第一项要件对本事项具有决定性，审理主任在下级也未（且无需）进一步论述，因此我们不同意申请人关于审理主任未触及第二项和第三项要件存在错误的主张。