OCT022023_05B5203 · 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：28052740 日期：2023年10月2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）

申请人是一名组织发展专家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得就业第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附的工作邀请要求豁免国家利益。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，认定尽管申请人已证明其作为持有高级学位的专业人士符合EB-2分类资格，但她未能证明豁免所需的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。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)。本办公室对此事项中的问题予以重新审查。Matter of Christo'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

要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)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得对工作邀请要求给予“ 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界定“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（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

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酌情性质）。

• 综合权衡，豁免工作邀请要求将有利于美国。2

二、分析

审理主任认定申请人符合 underlying EB-2 分类资格，即作为持有高级学位的专业人士。3 因此，本办公室在上诉中需审理的剩余问题是，申请人是否已证明对工作邀请要求、进而对劳工证要求的酌情豁免将符合国家利益。记录支持审理主任的认定，即申请人拟议的协助公司优化其供应链和物流运营的事业具有实质价值。

在上诉中，申请人主张审理主任未适当考虑其推荐信、专家信、证明其拟议事业具有国家重要性的文章，以及其专业经验和成就的证据。基于下述理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能根据 Dhanasar 分析框架的第一项要件充分证明其拟议事业的国家重要性。4

就国家利益豁免而言，第一项要件涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在随申请提交的说明信中，申请人的律师表示她打算继续担任“ 专注于管理和物流的供应链专家 ”。具体而言，她“ 将向位于美国关键石油行业供应链内的私营和公共组织提供其专业知识 ”，这些组织“ 将渴望让她在供应链公司中担任领导职位 ”。在其同时提交的表格 I-485（登记永久居留或调整身份申请）中，申请人表明2007年至2021年12月在加拉加斯受雇为l I的管理控制负责人。

在补证请求（RFE）中，审理主任指出申请人未就其打算在美国从事何种工作提供具体说明，并要求对拟议事业进行详细描述，以便审理主任能够根据 Dhanasar 框架评估其国家利益豁免请求。作为回应，申请人提交了一份专业计划，其中她首次声称打算开设并经营自己的公司，! I该公司将位于佛罗里达州I I。她通过律师声称：

._____.I 是一家独立的供应链咨询机构，专门从事仓储、配送和履约运营的设计。该公司的客户业务包括大型、知名的上市公司以及寻求增值、降低成本、保证质量、压缩时间并实现战略优势和战术优势的中小型私营企业。

2 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 记录证明申请人持有美国高等教育机构所授予学士学位的外国同等学历，并且她在其专业领域拥有至少五年的学士后渐进式经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。
4 尽管本办公室未逐一讨论每份证据，但已审查并考虑了为支持申请人关于拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性的主张而提交的所有证据。

._____.I 将帮助组织克服产品和服务运输、储存和分销中复杂且关键任务的挑战。我们将为世界各地及美国广泛行业和地区的客户提供支持。

在上诉中，申请人表示她将继续推进其关于~I------~的专业计划，目的是“ 为美国实体提供供应链和物流服务 ”。尽管她最初提议通过“ 在石油和天然气行业组织的供应链公司中担任领导职位 ”为该行业组织提供服务，但正如审理主任所指出的，申请人对其拟议事业的初始描述并未包括开设自己的公司并作为其董事运营该公司的计划。

申请人未能证明为一家公司工作以提供供应链管理指导与组建并管理自己的公司属于同一事业。申请人必须证明移民福利的所有资格要求自提交申请之时起并持续至审理期间均已满足。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。事实上， I I专业计划所反映的日期晚于审理主任补证请求的发出日期。5 此外，申请不能在未来某个日期、在申请人依据一套新的事实具备资格之后获得批准。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1988)。该决定进一步援引 Matter of Bardouille, 18 I&N Dec. 114 (BIA 1981) 指出，USCIS不能“ 考虑仅在申请提交之后才产生的事实 ”。Id. at 176。基于上述理由，本办公室认定审理主任以申请人最初拟议的事业（即担任供应链管理和物流提供者）为基础作出决定并无错误。因此，本办公室将不考虑申请人发生重大变更的拟议事业，即开设并经营她自己的I I业务，I I。

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“ 外籍国民拟从事的特定事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管申请人的初始证据讨论了开发高效供应链管理和物流方法的重要性，但申请人必须证明其特定拟议事业的国家重要性，而非该职业、行业或领域的重要性。

在 Dhanasar 中，本办公室指出“ 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，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响 ”。Id. 本办公室还指出，“ 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。

本办公室还考虑了申请人关于美国存在供应链专业人员短缺的主张。她提供了商业和行业出版物文章的副本，讨论供应链和物流领域日益加剧的劳动力和人才短缺。记录中还包含一份政府报告，内容涉及美国政府针对制造业所采取的行动。

5 日期为2022年10月8日的~I----~l专业计划；审理主任于2022年7月签发了补件通知（RFE）。

以及被COVID 19疫情暴露的供应链薄弱环节。在此，审理主任认定，所提交的政府报告和文章证明申请人的事业具有实质价值。然而，所称的某一职业短缺并不使她的拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人的短缺正是由美国劳工部通过劳工证程序直接处理的。申请人并未提出，她的拟议事业将在达到国家重要性程度的规模上减轻供应链管理和物流工人的短缺。

此外，申请人强调了她“ 在物流流程方面超过14年的经验 ”。同样，在就申请人拟议事业的国家重要性方面提供专家意见时，R-A-B- o~ !声称“ 美国将从像[申请人]这样一位经验丰富的经理和顾问的经验和技能中极大受益，其在国家的重要领域拥有广泛的知识和经验…… ”。申请人在其领域的经验、技能和能力涉及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。此处的问题是她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。

此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人未提供具体信息和证据以佐证其主张，即为一名未指明的雇主担任供应链管理和物流提供者工作的预期影响达到国家重要性程度。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的程度，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。

在此，记录未通过支持性文件显示她的具体就业服务如何能够充分延伸至其预期雇主之外，以与国家重要性相称的程度影响行业或更广泛的美国经济。来自~ 的专家意见信对具体拟议事业及其预期重大经济影响几乎未作或完全未作分析，也未以其他方式论述拟议事业对供应链管理和物流这一更大领域的影响。

最后，申请人未证明其最初拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为我国带来重大积极经济影响。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或创造就业的证据的情况下，记录未显示其供应链管理和物流提供者职位对美国区域或国家经济产生任何达到Dhanasar所设想“ 重大积极经济影响 ”程度的利益。Id. at 890。

由于记录中的文件未证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。尽管审理主任还认定申请人未证明其符合Dhanasar第二项和第三项要件下的资格，

框架，对剩余要件的详细讨论不能改变本上诉的结果。因此，我们保留这些问题，并将作为裁量事项驳回上诉。6

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，我们认定她未证明其符合国家利益豁免的资格，或否则作为裁量事项值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

6 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果并非必要的认定和决定）；另参见 Matter ofL-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。