SEP152021_10B5203 · 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：15805316 日期：2021年9月15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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人寻求第二优先移民分类，以及针对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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，申请人提交了一份书面论证意见，主张其有资格获得国家利益豁免。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。本法第 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人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

本法第 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或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福利，且其服务在

科学、艺术、专业或商业领域由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

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

虽然法律和相关法规均未界定“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2 批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，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，实质性价值和国家重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟从事的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从事的事业，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取得成功的记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；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，权衡之下，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：鉴于该外国国民资格的性质或拟从事的事业，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；以及对该外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素

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)。
2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定 USCIS 批准或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。

综合考虑后必须表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

尽管审理主任的决定未涉及，但记录表明申请人符合持有高等学位或同等学历的专业人士资格。4 唯一需要确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。5 基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟从事的事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下具有国家重要性。6

申请人最初陈述其拟从事的事业是：

[C]继续我在[供][应][链][管]理（SCM）领域的职业生涯，成为[一名 SCM 经理]……就供应链提供专家建议和指导，并在产品从供应商流向客户的过程中优化材料、信息和资金的流动。我将继续管理产品的整个生命周期，包括产品如何被采购、分配和交付。通过我对公司供应链的分析和协调，我将确保在任何需要我独特技能组合的行业中货物、人员或物资的直接和及时流动。

随后，申请人在对审理主任补充证据请求（RFE）的答复中主张：

我在美国的总体事业是提供我的专业知识，帮助需要管理和组织其物流和供应链运营的美国公司……增加的商业交易不仅将帮助我工作的公司，还将帮助美国工人、地方经济和美国经济。此外，我希望利用我的知识和专业知识作为教授，教育和培训下一代物流专家。

为评估申请人拟从事的事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。7 尽管申请人的陈述反映其意图为其雇主提供有价值的服务，并可能在大学环境中教授他人 SCM 技术，但他未提供足够的信息和证据来证明其拟从事事业的前瞻性影响达到以下水平

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人提交了其在巴西[已隐去]获得的工商管理学士学位的文凭和成绩单副本，以及其他证明其在该专业领域拥有至少五年本科后渐进式工作经验的证据。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。
5 尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。
6 我们认可申请人提供的强调 SCM 管理领域在美国重要性的文章、报告和评论文章。我们也同意审理主任的意见，即申请人的事业具有实质性价值。
7 我们注意到，虽然关于申请人拟从事事业性质的信息对于我们确定其是否满足 Dhanasar 框架是必要的，但其无需拥有来自特定雇主的工作邀请，因为其正在申请豁免工作邀请要求。

国家重要性。例如，在上诉中，申请人强调他通过其美国维护公司已经为“ 美国[SCM]领域的发展 ”做出贡献，该公司专注于“ 粉刷、清洁和咨询服务 ”。但他没有充分阐明或记录他的建筑维护和顾问活动将如何影响其领域，而不仅仅是向自己的客户提供服务。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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 893。在此，我们认定记录未显示申请人拟议的事业能够充分超越其雇主和客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或国家。

申请人提供了推荐信，其中包括来自E-的一封，E-是其前雇主的高级总经理，他解释道：

[申请人]担任工程经理，负责建筑维护、用品和物流。在我的新方针下，[他]开始在公司整体成果中发挥重要作用，并在通过开发新供应商和合作伙伴降低物流成本方面表现出很强的能力。在随后的几年中目标得以实现，我们有项目将公路、铁路和海运物流以极高的复杂性整合在一起，成本受到监控且未低于目标。[申请人]成功地对其12人的团队（采购协调员、采购员、技术人员和辅助人员）进行了出色的管理。

其他提供推荐信的同事对申请人的管理成就给予好评，并强调他还“ 在集团[]制定的社会项目中做出了重大贡献，该项目旨在通过公司内部课程教育当地社区的年轻人，他在其中担任某些学科的教师。 ”8 然而，他没有充分识别、分析或讨论申请人在其美国拟议事业中将从事的具体工作的性质。9

综合考虑全部记录，我们认定申请人没有充分描述或证明其未来的SCM管理工作如何能够达到在SCM领域内具有国家重要性的水平。例如，记录未显示申请人拟从事的具体工作将提供原创性创新以推进上述行业，或在其领域具有更广泛的影响。10

在上诉中，申请人主张“ 他在贸易和物流以及企业管理方面的广泛专业知识，使他[原文如此]能够为需要管理和组织其物流和供应链运营的美国公司提供帮助。[他]拥有超过18年的经验

8 例如，参见供应链负责人L-P-的推荐信，fod I

9 提交支持申请的推荐信并非资格认定的推定证据；USCIS可以评估这些信件的内容以确定其是否支持申请人的资格。参见1756, Inc. v. U. S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)

10 申请人有责任以优势证据证明其符合所寻求福利的资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。在评估证据时，资格不应仅由证据的数量决定，而应由其质量决定。同上。

与各种全球运营合作。”在整个程序中，申请人指出其教育背景、SCM技能——包括其在“销售和运营、规划、采购、战略采购、国际商务管理、人力资源管理、质量控制和质量保证”方面的知识——以及其在SCM领域多年的工作经验。然而，申请人的知识、技能和咨询经验属于Dhanasar第二项要素的考量范围，该要素“将焦点从拟议事业转移到外籍人士本人”。Dhanasar，26 I&N Dec. at 890。第一项要素下的问题在于申请人是否证明了其拟议工作的国家重要性。

此外，尽管申请人主张美国存在SCM专业人员短缺，但申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则对我国产生重大积极经济影响。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就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人项目对美国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。同上 at 890。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要素。

由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要素所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对Dhanasar所述第二项和第三项要素下其资格的进一步分析将没有实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要素，我们认定其未能确立有资格或否则在自由裁量权上应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回