SEP212023_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：28536727 日期：2023年9月21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）

申请人是一名物流协调员，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第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）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

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持有高级学位的专业人士分类资格，但其未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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。

I. 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”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS可作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人表明：

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自由裁量性质）。

- 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
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。因此，上诉中尚待确定的问题是申请人是否已证明对工作邀请要求、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于非公民拟从事的具体事业。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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重要性时，本办公室考虑其潜在预期影响。

申请人是一名物流协调员，其提供了一份个人陈述，对其拟议事业说明如下：

供应链管理、实物配送、物料管理，甚至物流学，都是赋予商业物流领域的名称……无论名称如何，商业物流都是各类企业内部管理的重要领域，无论是制造企业还是服务企业。物流已被定义……为规划、实施和控制原材料、在制品库存、成品及相关信息从原产地到消费地的高效、低成本流动和储存的过程，目的是符合客户要求。物流目前的范畴已扩展到涵盖采购、配送、库存管理、包装、制造，甚至客户服务。我的拟议事业将发展这些对企业成功和整体繁荣至关重要的职能。

商业物流的既定使命是将正确的商品或服务，在正确的时间，以期望的状态，送达正确的地点，同时为企业做出最大贡献。这些就是我的拟议事业将为美国提供的巨大益处，为贵国带来积极的经济效应，包括创造就业。我管理物流的工作将赋能美国企业提升利润、削减成本并提高效率，从而带来更高的客户满意度。我的拟议事业将为企业提供机会，以更低的成本和更高的客户服务重新定位其物流网络。通过高效的物流管理，企业可以在不缩减劳动力、不降低工人薪资或不削减员工福利的情况下降低成本。通过提供所有这些经济益处，我先前的事业将对美国产生积极影响。

申请人还提交了其学历证书、行业文章和报告以及推荐信的副本，以支持其资格。

审理主任认定申请人的初始提交未能证明拟议事业具有国家重要性。具体而言，审理主任认定申请人未证明其事业将为物流领域带来原创性创新或对该领域产生更广泛影响，并签发了补充证据请求。

作为回应，申请人的律师提交了一封信函，概述了申请人先前提交的证据，指出其个人陈述、推荐信以及行业文章和报告足以证明拟议事业具有国家重要性。除证据摘要外，该回应还包括一封来自申请人前同学的新推荐信。

在否决申请时，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但记录中缺乏充分证据证明申请人的工作将在与国家重要性相符的层面上影响区域或全国人口。审理主任认定，申请人的证据未能传达对其作为物流协调员的拟议活动如何在该领域产生更广泛影响的理解。在上诉中，申请人主张审理主任的决定有误，并声称申请人的个人陈述、有证明力的研究以及推荐信符合Dhanasar第一项要件下的国家重要性要求。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。一般而言，本办公室查看记录申请人工作“潜在预期影响”的证据。申请人提交了论述物流益处以及供应链管理和整合重要性的文章和报告。本办公室认可物流和供应链管理作为确定商业部门竞争力和盈利能力的手段所具有的价值；然而，仅仅在一个重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。

同样，申请人的个人陈述强调物流的价值及其作为物流协调员的拟议角色，而非聚焦于其具体事业的预期影响。申请人论述了物流的益处，强调有效的物流管理如何能够“赋能美国企业提升利润、削减成本并提高效率”。然而，申请人未指出任何可直接将其具体事业与物流领域或整体经济增长的潜在预期影响联系起来的佐证证据。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

申请人还提供了前同事和同学的推荐信，证明其职业道德以及作为物流协调员的工作质量。尽管这些信件赞扬其资格和专业成就，但申请人的技能、专长和能力涉及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”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是，其拟从事的具体事业是否具有Dhanasar第一项要件下的国家重要性。

我们在Dhanasar案中指出，“ 我们寻求更广泛的影响 ”，并且“ 例如，一项具有显著潜力可雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，尤其是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。尽管申请人叙述了物流与供应链管理的价值与重要性及其对商业增长的一般影响，但Dhanasar要求我们聚焦于“ 外国国民拟从事的具体事业 ”，而非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性。同上，第889页。

此外，申请人未提供证据证明其作为物流协调员的拟议事业将如何具有显著潜力雇用美国工人，或以其他方式为我国带来重大积极经济效应。申请人未指明其打算提供服务的具体地区；因此，他未能证明其事业将在与国家重要性相称的层面上为特定地区或更广泛的美国经济带来重大经济利益。他也未提供证据证明其将提供服务的地区处于经济萧条状态。记录中的证据不足以证明其拟议事业将雇用大量工人、通过就业水平、商业活动或税收为目标地区或其人口带来重大经济利益，或将在地区或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。缺乏此类证据，我们无法评估拟议事业对就业创造的影响或其整体经济影响。因此，申请人未能支持其主张，即其拟议事业将足以超越其客户或雇主，在与国家重要性相称的层面上影响物流领域。

最后，我们注意到申请人在上诉中提交了两份我们的非先例决定，其中每位申请人均寻求被归类为具有杰出能力的个人，我们支持了上诉。第一，这两名申请人寻求的是基于就业的第一优先（EB-1）移民分类，这与本案申请人所寻求的EB-2移民分类不同。第二，两项决定均未作为先例公布，因此，这些决定对未来审理中的USCIS官员不具有约束力。见8 C.F.R. § 103.3(c)。非先例决定将现行法律和政策适用于个别案件的具体事实，并可能基于诉讼记录中的证据、所考虑的问题以及适用的法律和政策而有所区分。

总之，申请人未能证明其拟议事业具有Dhanasar第一要件所要求的国家重要性；因此，他不符合国家利益豁免的资格。我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二或第三要件的意见。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决所不必要的争议问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未能证明符合资格，或以其他方式在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。

5