AUG302024_01B5203 · 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：32289797 日期：2024年8月30日

对内布拉斯加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）

申请人是一名卡车司机，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人不符合国家利益豁免的资格。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查（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、

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其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。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得以自由裁量方式豁免职位offer要求，即符合“ 国家利益 ”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“ 国家利益 ”一词，但Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可以以自由裁量方式批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合EB-2移民分类中高级学位专业人士的资格，本办公室不推翻该认定。[1] 因此，剩余问题是申请人是否已履行其举证责任，证明其值得以自由裁量方式豁免职位offer要求，即符合“国家利益”。基于下述理由，本办公室认定其未能证明。

申请人在本案表格I-140第6部分“拟从事工作的基本信息”中表明，其打算担任“运输、仓储和配送经理/企业家”，其工作将是“按照组织政策规划、指导或协调运输、仓储或配送活动”。

在随表格I-140提交的商业计划中，申请人明确其拟从事的事业依赖于设立一家公司（C-C-）[2]，即“一家提供干散货货运卡车运输外包服务和长途冷藏卡车运输外包服务的运输服务公司，计划总部设在伊利诺伊州，并在德克萨斯州设有一个业务单位”。他还提交了一份单独的宣誓书，澄清其“是[C-C-]有限责任公司的唯一合伙人/所有人”，其主要职责包括但不限于践行安全驾驶习惯、保持高效、进行出车前检查、注意个人健康、始终遵守所有政府和公司规定以及维护日志。

除商业计划和宣誓书外，支持申请人国家利益豁免请求的证据还包括其简历、会员资格和培训证书；雇佣验证信、推荐信和投资者信函；关于物流和供应链管理趋势的一般信息；行业报告和文章；以及关于移民企业家、移民劳动力和未来移民就业增长的文章。

在否决表格I-140时，审理主任认定申请人作为独立企业主和为其自己公司驾驶卡车的拟从事事业具有实质价值和国家级重要性，但申请人未能证明其处于有利地位能够推进该事业，也未表明总体而言豁免职位offer要求及因此豁免劳工证将有利于美国。

在上诉中，申请人概括主张审理主任“在本案中未适用适当的举证标准，而是施加了更严格的标准，并错误地适用法律，对[其]造成不利”。他表示该决定因此违背政策且存在错误，因为其案件中的优势证据事实上证明其符合Dhanasar所规定的全部三项国家利益豁免标准。除法律另有规定不同标准外，“优势证据”是管辖移民福利请求的举证标准。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376；另见Matter of Martinez, 21 I&N Dec. 1035, 1036 (BIA 1997)；Matter of Sao Hoo, 11 I&N Dec. 151, 152 (BIA 1965)。因此，“优势证据”

[1] 记录中包含证据表明，申请人于2008年从_____科技大学的矿物加工技术专业获得了相当于美国工程学学士学位的外国同等学历，以及至少五年作为矿物采矿工程师的渐进式经验的证据。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

[2] 为保护隐私，我们使用首字母缩写。

是管辖国家利益豁免申请的举证标准。见一般性规定1 USCIS政策手册E.4(B)，https://www.uscis.gov/policy-manual。虽然申请人主张其为证明国家利益豁免资格而提交的证据符合该标准，但其并未指出审理主任在否决其表格I-140时适用了优势证据以外举证标准的任何具体情形。因此，本办公室无法对申请人关于本案举证标准适用不当的概括主张进行有意义的回应。

申请人接下来主张审理主任未适当考虑证据，其声称这些证据证明其处于有利地位能够推进其拟从事的事业，符合Dhanasar框架第二项要件的要求。他声称其也符合Dhanasar第三项要件，因为他已证明即使有其他美国工人可用，其对运输行业预期贡献给美国带来的利益将是具体且实质性的，且对其服务的需求足够紧迫，足以豁免劳工证程序。

A. 实质价值与国家级重要性

首先，尽管审理主任认定申请人满足了Dhanasar第一项要件，即实质价值和国家级重要性，但记录不足以支持该结论。审理主任在决定中称，申请人已证明其“拟从事的事业具有实质价值和国家级重要性”，因为其“提交了与[其]拟从事事业相关且似乎支持[其]关于[其]拟从事事业具有实质价值和国家级重要性的主张的文章”。然而，该决定未包含支持这一概括陈述的任何证据分析或推理。同样，在之前的补件通知中，审理主任仅指出申请人“就[其]拟从事事业的实质价值和国家级重要性提出了主张……[，]提交了关于[其]拟从事事业实质价值和国家级重要性信息的文章、一份商业计划和一封专家意见书”，且“该证据充分证明[了][其]拟从事事业如何兼具实质价值和国家级重要性”。

然而，本办公室注意到，Dhanasar框架第一项要件，即实质价值和国家级重要性，侧重于“[非公民]拟从事的具体事业”，以及该非公民工作的“潜在预期影响”的证据，而非关于某一行业、领域或职业重要性的泛泛之论。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，无论是关于货运卡车行业的一般性文章，还是雇佣验证信、投资者信函及其他信函，均未涉及申请人的具体事业。

例如，一位为M-Trans Inc.工作的卡车个体经营者同行在其信函中称，“[申请人]对运输行业的贡献及其在不同职业角色中适应和表现出色的能力使其成为杰出的候选人”，其“是具有巨大价值的人，在运输领域进行了重大投资”，且“[其]在美国的存在有可能对美国运输行业产生实质性影响，对国家利益作出积极贡献”。然而，他未解释这些陈述的依据，且申请人未提供证据表明其在为一家货运卡车公司及自己企业担任长途卡车司机期间对运输行业的贡献程度。同样，一位来自蒙古的潜在投资者在其信函中表示其致力于

投资于申请人的公司，但未提供关于申请人所从事业务的任何细节。申请人的前同事描述了其作为长途卡车司机、餐厅助理经理和矿物实验室技术员的工作表现，但未提及他在美国拟从事的事业。因此，这些信件未能表明申请人拟经营长途货运和仓储业务并担任卡车司机的拟议事业如何可能具有重大价值和国家级重要性。最后，我们无法对一位田纳西大学工商管理、市场营销和管理学副教授（该教授）出具的“ EB-2类别专家意见书 ”给予重大权重，作为申请人拟议事业满足该标准的证据。该教授认为，“ 证据的权重倾向于批准[申请人]的国家利益豁免，因为他满足了Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)（‘ Dhanasar ’）中概述的三叉检验标准。 ”他进一步表示，基于其“ 在工商管理方面的教育和专业经验，他完全有资格就[申请人]能力的水平和重要性提供意见，此外还能评估批准其国家利益豁免的适当性。 ”该教授澄清，他提供此意见是“ 作为独立专家，从未与[申请人]有过专业或个人往来 ”，并进一步表示，“ [承]认[申请人]在货运/货物运输领域的表现，[他]对[申请人]的卓越贡献、独特能力以及[申请人]将对美国劳动力具有的价值给予其最高的评价。 ”该教授意见的其余部分包括其自述的“ 对[申请人]卓越能力及根据Dhanasar框架获得国家利益豁免资格的分析和咨询评估 ”，依据的是申请人在商业计划和简历中的自述，以及行业报告中关于运输行业重要性和货运服务需求的信息。该教授得出结论，申请人的工作既具有重大价值又具有国家级重要性；他“ 通过其教育和实践经验 ”完全有能力推进其拟议事业；并且“ 在批准此豁免时，美国有机会直接从[申请人在货运/货物运输领域的知识和专长]中受益…… ”。然而，我们注意到，信件或支持性证据中没有任何内容表明评估个人获得移民福利的资格属于该教授的专业领域。此外，该教授关于申请人在货运/货物运输领域的贡献、教育、工作经验和表现的陈述依据不明确，因为他确认自己从未与申请人有过专业或个人往来，且未声称熟悉申请人具体拟议事业的细节。因此，该教授的意见对于拟议事业的重大价值和国家级重要性以及申请人总体上获得国家利益豁免的资格不具有重大证明价值。

此外，在确定拟议事业是否具有国家级重要性时，“ 我们寻找 ”拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并考虑“ 一项事业可能具有国家级重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响 ”，或者它“ 具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应，特别是在经济萧条地区。 ”Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

申请人在其商业计划中表示，他特别选择“ 将[其公司]的位置定在伊利诺伊州和德克萨斯州的未充分利用商业区…… ”，因为他“ 希望表明立场，并为这些未充分利用商业区的美国工人创造就业机会…… ”

改善美国工人的工资和工作条件，帮助当地社区为该地区带来投资和经济发展”，以及“[同时]，在[美国]提供运输服务，[并]改善美国经济。”申请人进一步表示，作为公司首席执行官，他将雇用数量未指明的运输、仓储和配送经理；销售代表、劳工以及库存、货运和材料搬运工；清洁工和保洁员；重型及牵引挂车卡车司机；一般和运营经理；巴士和卡车机械师及柴油发动机专家；行政助理、会计和审计师。他表示，其拟议事业的影响“显而易见，为伊利诺伊州和德克萨斯州的美国工人创造了(20)个直接和(3 8)个间接就业岗位，这有可能吸引投资并在未来几年扩展到全美国。”申请人明确表示，他打算第一年向公司投资其250000美元的储蓄，并在未来四年将部分产生的利润再投资，总计950000美元。根据商业计划，申请人的角色将是公司首席执行官兼运输、仓储和配送经理，公司将在五年内产生11. 9百万美元的总收入，预计净收入为1.31百万美元，预计缴纳369, 000美元的联邦所得税。

然而，除了申请人自己的主张外，记录中不包含证实其公司人员配置和收入预测的证据。申请人也未解释在伊利诺伊州和德克萨斯州创造总共58个就业机会如何“具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应，特别是在经济萧条地区”，或者作为自己公司的首席执行官、运输经理和卡车司机工作将如何更广泛地影响货运运输行业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

鉴于这些证据缺陷，我们无法得出结论认为申请人已履行其举证责任，证明其拟议事业具有重大价值和国家级重要性。因此，我们将撤回审理主任关于此问题的简要结论。

B. 完全有能力推进拟议事业

申请人也未充分证明其满足Dhanasar框架的第二叉标准。为确定申请人是否完全有能力推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：其在相关或类似工作中的教育、技能、知识和成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。另一般参见6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(1)（提供可能证明某人完全有能力推进拟议事业的证据的非穷尽清单）。

审理主任认定证据不足以证明申请人满足上述标准，因为证据未表明其因对该事业领域的重大贡献而获得认可，未表明其在该事业或类似事业中具有领导性、关键性或不可或缺的角色，也未表明其专长被认可为显著高于该领域其他人。具体而言，审理主任考虑了申请人的简历、其培训证书以及上述专家意见和支持信，但认定这些不足以表明其工作影响了其拟议事业领域。审理主任承认，意向书和投资者信表明有个人支持申请人的事业，但

最终认定整体记录未表明其完全有能力推进其拟议事业。申请人在上诉中未能推翻这一认定。

申请人未指出审理主任在评估与Dhanasar框架第二叉标准相关的证据时存在任何具体的事实或法律错误。相反，他引用了其商业计划和简历，并概括性地主张两者提供了“ 对其非凡职业历程的全面洞察，强调了运输和采矿工程领域内的显著成就和关键里程碑。 ”他声称其“ 在应对物流挑战、执行大规模运输运营和应用创新技术方面的熟练程度具有重大国家级重要性 ”，并且其“ 作为卡车司机和所有者-经营者的实践经验，加上在担任采矿工程师和实验室主管期间获得的对工程原理的深刻理解，使他具备了成功所必需的多样化技能组合。 ”

尽管申请人在其简历和商业计划中将自己描述为一名有成就的采矿工程师和企业家，在供应链和运输领域拥有超过14年的经验，但他并未解释其矿产开采背景与其拟从事的“ 运输、仓储和配送经理/企业家 ”工作，或与其作为自己公司的企业主和卡车司机的工作之间的关联性。他也未指出任何具体证据，以支持其关于在供应链和运输领域拥有长期经验、在运营和管理复杂运输系统方面具有专长、应对物流挑战以及在其拟从事 endeavor 领域应用创新技术的主张。申请人的简历显示，他于2018年开始在运输行业担任卡车司机，此前曾在蒙古国从事矿产开采行业，后于2015年以非移民访客（B-2）身份进入美国，此后在一家餐厅担任助理经理并担任送货司机，直至2017年末。在缺乏关于申请人在运输、物流、仓储和商业管理领域所主张的技能、经验和专长的额外详细信息和证据的情况下，记录仍不足以表明他具备推进其拟从事 endeavor 所需的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中取得成功的记录。

我们注意到此前提交了两份与申请人相关的认证，系在提交本 I-140 表格之后取得，但它们并不能弥补关于其在拟从事 endeavor 领域内的技能、知识和成功记录方面缺乏有证明力证据的问题。申请人称，这些认证证明了他对专业发展的投入以及对行业特定技能和知识的遵守，并且也证明了他对推进其拟从事 endeavor 的积极作用。我们并不信服。一份来自蒙古国的培训证书表明，在2023年某个时候，申请人“ 与团队成功完成了针对工业事故、职业病疼痛预防、劳动安全与卫生的8小时全体员工培训课程和实践学习。 ”申请人未解释他在何处、出于何种目的完成该培训，也未解释该培训与其关于自己处于有利地位能够推进其 endeavor 的主张有何关联。尽管他还提交了一份会员证书，表明其在2023年5月“ 已完成该组织的使命，现为美国蒙古卡车司机协会会员 ”，但他未提供关于该组织的信息，也未说明其会员身份与推进其拟从事 endeavor 的关联性。

3 该证书显示“ 日期：2023年 ”。

申请人主张，证据表明他正在积极推其拟从事的 endeavor，因为公司的官方公司文件界定了其运作所依据的法律和运营框架，且公司网站进一步巩固了其存在，展示了服务、使命和战略愿景，从而建立了其商业活动的数字化和面向公众的呈现。为支持此主张，他引用了此前提供的纳税申报表、认证和信件。

记录显示，申请人于2022年3月成立了他的公司 C-C-（总部设在其住宅地址），并于同年提交了 S 型公司的美国所得税申报表（报告净收入为 O）。公司网站的打印件显示，该公司“ 在美国提供干散货和平板车服务 ”，并且“ 正在积极招聘公司司机和车主经营者 ”。然而，仅凭这些文件并不能表明申请人的服务是否为潜在客户或用户所关注，也未以其他方式表明他所采取的行动如何标志着在实现其拟从事 endeavor 方面取得了进展。

证据也不足以表明申请人的拟从事 endeavor 已引起潜在投资者或其他相关实体或个人的兴趣或支持。记录中包括一封来自 B-K-， LLC 代理董事的信函，该公司在信中被仅描述为“ 对外贸易和道路建设领域的一支稳定力量 ”。该代理董事声明公司承诺投资申请人的业务，并表示相信“ 这一举措将大大有助于加强我们两国之间的经济联系 ”。然而，该信函未包含关于 B-K-， LLC 的任何具体信息，4 未说明拟投资的性质和范围，也未提供关于该公司与申请人在美国的业务合作可能呈现何种形态的任何细节。在缺乏此类信息的情况下，该投资信函不足以证明该公司对投资申请人拟从事 endeavor 具有真实兴趣。另一家公司 P- Design Build 表示有意与申请人建立合作关系的信函同样不足。在该信函中，一位被认定为设计建筑师的人士表示，该公司“ 决定选择 C-C- 为其建筑需求提供货物运输和物流代理服务 ”。然而，该信函未包含关于 P- Design Build 的任何信息，也无任何其他信息表明他们对申请人的服务有需求，或写信人有权代表公司做出聘用决定。在没有额外细节的情况下，这些信函不足以表明潜在投资者或其他相关实体或个人真正有兴趣支持或投资申请人的事业。

基于上述，我们认定申请人未能表明其处于有利地位能够推进其拟从事的 endeavor。

综上所述，记录中的优势证据不足以确立申请人的拟从事 endeavor 具有重大价值和全国重要性，且申请人处于有利地位能够推进该 endeavor，此系 Dhanasar 先例决定第一和第二项要件的要求。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们无需触及并在此保留关于其在第三项要件下资格的上诉论点

4 该投资信函附有一份认证，表明该代理董事“ 是 c=] 用于私人住宅的不动产的注册合法所有人 ”，以及“ 用于家庭需要的土地和……单元的不动产 ”，以及一辆2011年“ 带常规后备箱的车辆 ”，该车于2022年2月进口并被指定为“ 卡车 ”。申请人未解释这些文件与 B-K-， LLC 所表达的投资其业务的兴趣之间的关联性。

Dhanasar 框架。参见 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“纯粹咨询性的认定”）；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，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

III. 结论

申请人未能履行其举证责任，证明其符合 Dhanasar 分析框架第一和第二项要件下的国家利益豁免标准。因此，其未能确立有资格或理应获得国家利益豁免。该申请将继续被驳回。

命令：上诉被驳回。