DEC082022_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：22816001 日期：2022年12月8日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名企业家，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即工作邀请要求）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)。

内布拉斯加服务中心审理主任最初批准了该申请。然而，该审理主任随后撤销了批准，认定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。此事现因上诉而由本办公室审理。

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举证责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），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基础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。

该法第203(b)条规定了这一递进框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。—

(A) 一般规定。— 签证应提供给……合格移民，即属于持有高等学位或其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，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其服务在

科学、艺术、专业或商业领域由美国雇主寻求者。

(B) 工作邀请的豁免—

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(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。

此外，尽管法规和相关部门规章均未界定“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立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授予国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质性价值和国家级重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

关于撤销，该法第205条，8 U.S.C. § 1155，相关部分规定，国土安全部部长“可随时以其认为良好且充分的理由，撤销其根据第204条批准的任何申请”。

关于经通知的撤销，移民上诉委员会指出：

在Matter of Estime中，……本委员会指出，在发出通知时记录中的证据，若未经解释和反驳，将因申请人未能履行其举证责任而足以构成拒绝该签证申请的理由，则撤销签证申请意向通知即属以“良好且充分的理由”适当发出。若在作出决定时记录中的证据，包括申请人针对撤销意向通知提交的任何证据或解释，将足以构成此种拒绝，则撤销决定将获维持。

Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 590 (BIA 1988)（引用Matter of Estime, 19 I&N Dec. 450 (BIA 1987)）。

审理主任认识到申请被错误批准这一事实本身，即构成撤销移民申请批准的充分且良好的理由。同上。

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授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。
3 关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

记录显示，申请人符合持有高等学位的专业人士资格。接下来需确定的问题是，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。在撤销申请批准时，审理主任认定申请人未证明其符合Dhanasar分析框架下三项条件中的任何一项。

第一项条件，即实质性价值和国家级重要性，侧重于该非公民拟从事的具体事业。该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级重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

在其最初的说明信中，申请人声称他寻求“作为独立商业顾问及所有者，在美国从事商品和产品商业运输领域”的就业。他强调了卡车运输业的重要性，指出该行业“对美国经济的健康至关重要”，且“所有卡车司机都为整体经济的健康和实力作出贡献”。

在撤销意向通知（NOIR）中，审理主任告知申请人，尽管记录显示其拟从事的事业具有实质性价值，但他未提供充分证据证明该拟从事事业的国家级重要性。具体而言，审理主任指出，申请人的支持陈述以宽泛措辞表述其从事商业运输领域的意图，似乎更多强调对申请人个人层面的利益，而非其事业在商业运输领域将产生的潜在国家或全球影响。审理主任认可申请人提交了其商业驾驶执照副本及I[已隐去]的公司章程副本，但指出记录中缺乏证明其拟从事事业潜在前瞻性影响的证据。

作为回应，申请人声称，一旦获批，他打算经营其运输公司[已隐去]，他称该公司在美国各地提供长途货运和物流规划服务。申请人声称，其在海关检查站的工作经验以及在企业管理方面的广泛培训，“将带领公司为美国各地的托运人和供应商提供整车（TL）货运和零担（LTL）货运运输服务”。申请人进一步表示，他将利用其在运输管理方面的经验，帮助美国中小企业改善运营并实现更高的生产力和盈利能力，从而在美国境内创造收入并创造就业机会。

为支持这些主张，申请人提交了一份题为“NIW商业计划”的文件。该商业计划称，[已隐去]将在其运营第五年末雇用11名员工，并包含申请人的以下个人陈述：

我自己公司的形成性经历可能会对整个行业产生积极影响，并为其他企业树立标准。它将缓解持续存在的

司机实际工资被克扣的问题，并对整个物流和卡车运输业产生积极影响，因为司机将更安全、更高效。

申请人还提交了一封来自[已隐去]大学项目与供应链管理教授兼协调员[已隐去]的专家意见信，以及一份行业报告和文章，讨论美国货运运输需求及COVID-19疫情对供应链的影响。

在撤销申请批准时，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的潜在预期影响，并指出申请人未能显示该事业更广泛的经济效应。具体而言，审理主任认定申请人未提交充分证据以显示该事业对美国经济的潜在经济影响，或证明拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力。审理主任还认定，申请人未能显示其拟议事业足以超越其公司及其客户群，从而在与国家重要性相称的层面上更广泛地影响美国经济或商业货运运输业。在上诉中，申请人提交了其对NOIR（撤销意向通知）答复的几乎逐字副本，称撤销申请批准的决定有误，且其符合国家利益豁免资格。4

经审查，我们同意审理主任的认定，即申请人未能证明其事业的国家重要性。在此，记录未显示申请人的拟议事业足以超越其公司，从而在与国家重要性相称的层面上更广泛地影响商业卡车运输和长途商业货运卡车运输业。正如审理主任所指出，申请人的拟议事业——即担任其创办的货运运输公司总裁——有利于其创办的公司、其客户及其顾客。然而，记录未确立申请人和其公司运营将如何具有“某一特定领域内的国家甚至全球影响，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的影响。”Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。例如，申请人的商业计划未充分详述其财务和人员配置预测的依据，或充分解释这些预测将如何实现。此外，记录未以具体数据或文件确立其运营在所有货运运输运营中如何达到具有国家或全球影响的水平。See id。另外，所提交的一般行业报告和文章未提及申请人、其创办的公司或其拟议开展的具体事业；因此，它们未确立拟议事业如何达到国家重要性的水平。See id。

4 我们还注意到，申请人对NOIR的答复和上诉书面论证意见均主张，“鉴于其丰富经验，他拥有技能为计划在美国开展业务的巴西公司以及寻求将业务拓展至拉丁美洲市场的美国公司提供培训和营销见解。”然而，申请人是哈萨克斯坦公民，似乎与巴西或拉丁美洲公司没有任何商业经验或关系。此外，他未在记录其他部分主张其拟议事业包括“为巴西公司提供营销见解”。申请人必须以独立、客观的证据指明真相所在，以解决这些不一致之处。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。未解决的重大不一致可能导致我们重新评估为支持所请求移民利益而提交的其他证据的可靠性和充分性。Id。

审理主任拒绝赋予该信函证据权重，指出该信函未提供联系信息，且仅就申请人的声誉和能力作出结论性陈述。该信函列举了申请人的教育和工作经历，并概述了申请人的商业计划。基于这些信息，我得出结论认为申请人有能力推进拟议事业，并指出申请人的商业计划预测显示，到运营第五年预期收入将超过3.5百万美元，这证明满足Dhanasar第一项要件所需的重大积极经济影响。

经审查，我们同意审理主任的认定，即该信函对申请人声誉和能力的叙述过于含糊，且未为其关于申请人拟议事业国家重要性的结论性主张提供依据。虽然他一般性地评论了货运运输业的增长潜力，但他未支持其关于申请人拟议事业国家重要性的结论，并重复了申请人已在简历中提供的许多信息，而未添加充分的独立分析。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果意见与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。Id。我们最终负责就个人是否符合所寻求利益的资格作出最终裁定；专家意见信函的提交并非资格的推定证据。Id。在此，该参考意见证明价值甚微，因为它未有意义地涉及拟议事业的细节以及为何其具有国家重要性。

此外，申请人未证明其拟议开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供重大积极经济效应。具体而言，他未显示其投资计划和公司未来人员配置水平将能在纽约或美国提供重大经济利益。虽然申请人主张I I将在运营第五年末雇用11名员工，但他未提供充分证据证明公司运营所在地区经济萧条、他将在该地区雇用大量劳动力，或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口提供重大经济利益。在没有关于其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或创造就业的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项条件。

基于这些原因，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架的第一项条件。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在第二项和第三项条件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出对其所达结果不必要的裁决的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-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审理替代问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项条件，我们得出结论认为其未证明其资格，或以其他方式作为裁量事项值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。