DEC212023_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：28819071 日期：2023年12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）

申请人寻求被归类为持有高级学位的专业人士。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于此EB-2移民类别的职位邀请要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益的情况下，可以行使自由裁量权批准此项对所需职位邀请的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定虽然申请人符合高级学位专业人士的资格且其事业具有实质价值，但记录未能证明其事业具有国家重要性、其处于有利地位推进该事业，或总体而言豁免职位邀请要求将有利于美国。此事现上诉至本办公室。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进行重新审查。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

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签证类别的资格，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。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免职位邀请要求符合国家利益。本法第203(b)(2)条。

法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 规定，在确立EB-2资格后，USCIS可行使自由裁量权批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该

非公民处于有利地位推进拟从事的事业；以及 (3) 总体而言，豁免职位邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

上诉中的唯一问题是申请人是否已证明豁免职位邀请要求从而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，申请人未能证明豁免职位邀请要求具有正当理由。

Dhanasar检验标准的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于申请人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室审查该拟从事事业的具体影响。同上。例如，如果某项事业在特定领域具有全国性影响，如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响，或者如果它具有产生重大经济效应的显著潜力，特别是在经济萧条地区，则该事业可能符合条件。同上。

在此，申请人拟在佛罗里达州经营一家卡车运输和物流服务公司，其服务最终将覆盖全国。1 审理主任认定，虽然该事业具有实质价值，但不具有国家重要性。在否决决定中，审理主任指出，证据未能证明该事业将对运输领域产生全国性或全球性影响、具有产生重大积极经济效应的显著潜力，或将以其他方式对其客户群和员工之外产生影响。

在上诉中，申请人主张该认定有误，因为Dhanasar仅将全国性影响和经济效应列为事业可具有国家影响的示例，并未将定义限于这两种可能性。同上 at 889。书面论证意见随后详细解释了为何审理主任所使用的国家重要性示例（如雇用美国工人）均非确立资格所必需，并主张否决因此有误。该主张缺乏依据。申请人负有举证责任，须提供相关、有证明力和可信的证据，证明其事业更有可能具有国家重要性，并确立该重要性所在。同上；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376（描述了申请人在本程序中适用的“ 优势证据 ”标准下的举证责任）；参见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual（指出如果某项事业具有广泛增进社会福利或文化或艺术丰富、或促进有价值的技术或研究领域进步的显著潜力，其国家影响可能达到国家重要性的水平）。正如审理主任正确指出的，申请人在此未能满足该举证责任。

在上诉中，与在原案中一样，申请人大量依赖全国卡车运输业对美国经济的重要性来确立其事业的重要性。然而，这些论点涉及事业的实质价值，而非其国家重要性，后者是Dhanasar下的单独考量因素。确定国家重要性时的相关问题不是申请人的职业或行业的重要性；相反，“ [在]确定拟从事

1 申请人的职称在记录中交替列为首席执行官和董事兼管理者。

事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人负有举证责任，须确立其事业本身将产生何种影响。

申请人的商业计划书指出，到运营第五年，其事业将雇用14名工人，包括10名卡车司机，薪资总额为$734,284，2 且支持性证据提供了其事业预估税款和间接就业创造的各种计算。根据上诉书面论证意见：此前提供的信息“证明[申请人]的公司将雇用美国工人并产生重大影响，尤其是因为用户未能确立积极经济影响的数量或满足要求所需的员工人数。”本办公室不同意。尽管Dhanasar未规定确立国家重要性的数字门槛，但当依赖事业产生重大经济效应的潜力时，申请人必须证明其事业经济活动的影　　响和意义达到国家重要性的水平。在此，他未能证明其公司将运营的地区经济萧条，也未在佛罗里达州或全国经济背景下讨论其经济计算，因此未能证明其事业将产生Dhanasar所设想的那种“重大积极经济效应”。同上 at 889-90。

本办公室认可申请人计划将其卡车司机归类为雇员而非承包商，并为他们提供足够的薪酬、休息时间和福利以安全完成工作的可取之处。然而，申请人未提供具体信息说明他将如何使这一做法推广至更大的卡车运输行业。例如，来自1 I的F-J-Q-教授的专家意见书指出，“鉴于他的过往记录，我确信[申请人]将被邀请在讲座、大会和研讨会上发言”，以及“最终，他将把他的知识传播给该领域的其他专业人士，提升他们的技能并扩大劳动力队伍。”然而，F-J-Q-教授未提供关于此主题的任何进一步信息，且申请人的商业计划书和支持材料也未提出任何此类知识共享的计划或关于此的具体信息，例如申请人将向多少人发表演讲、在何处发表演讲，或将讨论哪些具体主题。

USCIS可行使自由裁量权将专家证言陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，本办公室最终负责就所寻求福利的资格作出裁定。同上。专家意见书，如同为支持申请而提交的所有证据一样，须就相关性、证明力和可信度进行单独审查及在全部证据的整体背景下审查，如果此类意见书未得到记录其余部分的支持，本办公室无需接受或可给予较低权重。参见同上；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在此，所提供的专家意见书的许多内容与申请人事业的国家重要性缺乏相关性和证明力。关于知识共享的一般性陈述不足以证明申请人将如何在其自身公司之外影响卡车运输行业的雇佣做法，且达到国家重要性的水平。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

2 我们注意到，申请人未就商业计划中租金、水电费和营销等费用的预测提供依据或支持性证据。

在上诉书面论证意见中，申请人对审理主任的以下陈述提出异议：证据未能证明“自申请人具体拟议事业的潜在预期影响将超出其自身公司、其客户、委托人[或]员工……而以与国家重要性相称的水平对领域、行业或经济产生更广泛的影响”。据该书面论证意见称，这以错误标准衡量该事业，即声称该事业必须影响广泛地理区域才具有国家重要性。Id.（指出“国家重要性”标准不应过度强调事业的地理广度）。我们不同意。审理主任的用语在任何一处均未提及地理广度，而是正确指出证据未能证明该事业的“更广泛影响”。Id. at 890。3

最后，如审理主任所指出的，全国性卡车司机短缺本身并不足以证明申请人事业的国家重要性。4 申请人未能证明其创造10个新卡车驾驶岗位将如何解决这一短缺或在全国层面影响该短缺。总之，申请人未能以优势证据标准证明其拟议事业将产生的任何影响具有国家重要性。

III. 结论

由于申请人未能证明其符合Dhanasar测试第一项要件下的资格，我们无需处理其在其他两项要件下的资格，并特此保留这些问题。See 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“纯咨询性认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未另行履行其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

申请人未能证明其有资格或另行在自由裁量权意义上值得获得国家利益豁免。该申请将继续被拒。

裁定：上诉被驳回。

3 我们认可申请人的主张，即审理主任在决定中某一处称“USCIS不认为该具体事业具有实质价值和国家重要性”有误。审理主任在讨论国家重要性时还简要提及缺乏与客户、投资者或其他利害关系方沟通的证据。此类沟通在分析Dhanasar第一项要件时并非关注点，而是与第二项要件即申请人推进拟议事业的能力相关。然而，这两句话仅构成整个决定中极小的一部分，不影响案件结果。因此，所称错误至多属于无害错误。See generally Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 350 n.5 (BIA 2021)（引用关于无害错误或笔误的案例）。

4 我们进一步注意到，劳工部通过劳工证程序直接处理美国工人短缺问题。因此，某一职业中合格工人短缺本身并不足以证明该职业中的工人应获得职位邀请要求豁免。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 885; see also 20 C.F.R. § 656.1。