DEC272023_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：28980890 日期：2023年12月27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）

申请人是一名交通运输行业的企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得就业第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位邀请要求。参见《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，但其未能证明豁免所需职位邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。本事项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)。本办公室对本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。

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，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格，其随后必须证明其值得裁量性豁免职位邀请要求，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，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。

• 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；且
• 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

需要处理的问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明：(1) 其拟议事业符合国家重要性标准，2 (2) 其处于有利地位以推进其事业，或 (3) 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

如前所述，第一项要件涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请将“企业家”列为申请人的职位和职业。然而，初始支持证据未包含对拟议事业的进一步讨论或描述。因此，审理主任发出了补证请求，指示申请人提供对拟议事业的更详细描述，解释其为何具有实质价值，并提交证明该事业具有国家重要性的书面证据。

作为回应，申请人称其事业是成为卡车运输行业的企业主。他指出卡车运输行业对美国经济很重要，并强调该行业对制造业和零售业的影响。此外，他称其事业具有国家重要性，“因为它将有助于其他企业的增长”，并帮助创造美国就业、增进社会福利，且“与多个政府倡议、项目和部门直接相关”。

申请人还提供了一份股份转让协议和股份证书，显示其截至2022年2月15日在[已隐去]中的所有权权益。本办公室注意到，受影响方负有举证责任，须在提交福利请求时确立所请求福利的资格，并持续至最终审理。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)（规定“国会无意使一项因受益人当时不符合资格而被适当否决的申请，在受益人日后可能根据新的事实情况符合资格时获得批准。”）。鉴于证明申请人在[已隐去]中所有权的文件日期为2022年2月15日，似乎截至2021年11月提交本申请时，其并未拥有该公司。3 因此，申请人在提交时所列的“企业家”职位是否

2 审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值。
3 申请人未提供公司的设立文件，因此不清楚该公司何时成立。

包括拥有和经营自己的企业，尚不清楚，其也未将此列入其工作经历。4
无论如何，申请人提供了[已隐去]商业计划书，其中称该公司将“ 为全国客户提供高水平卡车运输服务 ”并提升美国卡车运输服务质量，从而使整个卡车运输行业受益。尽管商业计划书称该公司将通过“ 将广受忽视的乌兹别克卡车司机雇员市场整合进美国运输网络 ”来解决卡车司机短缺问题，但未详细说明此种整合将如何进行。

此外，申请人重点强调货运卡车运输行业对制造业和零售业的影响。然而，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室关注“ 外籍国民拟从事的特定事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。更具体地说，“ 本办公室寻找更广泛的影响 ”，同时铭记一项事业可能“ 因其在特定领域内具有国家甚至全球影响 ”而具有国家重要性。Id. 在此，申请人未充分解释其拥有和经营货运卡车运输业务的拟议事业如何具有国家重要性。

一项事业也可被认定具有国家重要性，如果它“ 具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。为此，申请人的商业计划书称其公司将产生税收收入，预计收入将从运营第一年的509,280美元稳步增长至第五年的近300万美元。然而，该计划未详细说明这些收入预测或充分解释其如何计算。而且，尽管商业计划书预计该公司到运营第五年将雇用14人（包括申请人），但申请人例如未证明此类就业数字将利用该地区大量劳动力，或将在区域或全国范围内对创造就业和经济增长产生重大影响。

申请人还将其教育资历和作为卡车司机及“ 经理助理 ”的“ 专业经验 ”作为一个因素提及。然而，申请人的技能、专长、能力和先前成就涉及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 ”。Id. at 890。此处的问题是，其拟从事的特定事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人未证明其拥有和经营货运卡车运输公司的拟议事业如何能够大体影响该领域并达到国家重要性的水平。在Dhanasar中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域

4 申请人填写了表格 ETA 750 Part B，外籍人士就业证明申请，其中其将“ 运输[原文如此]专业人士 ”和个人购物者列为先前担任的两个职位。

广泛影响。Id. at 893。同样，此处的记录未通过支持性文件显示申请人的业务如何能够充分超越其预期客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该行业或美国经济。

在上诉中，申请人指出“首先也是最重要的是，[卡]车行业在美国经济中扮演着至关重要的角色。”然而，如前所述，在确定一项事业是否具有国家重要性时，我们的关注点不在于该事业所属的行业，而在于该事业本身。参见同上，第889页。而且，尽管申请人主张其卡车公司将会创造就业，但如前所述，记录中缺乏充分证据证明该事业将在该地区雇用大量劳动者，或所创造的就业将是实质性的，从而在区域或国家层面带来经济增长。

此外，记录并未显示申请人的拟议事业能够充分延伸至其雇员和客户之外，从而以与国家重要性相称的程度影响货运卡车行业。

总之，记录中的文件材料未能确立申请人拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，进一步分析其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格将不具有任何实际意义。5

裁定：上诉被驳回。

5 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无须对最终裁决并非必要的问题作出“纯粹咨询性的认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。