FEB132023_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：24993021 日期：2023年2月13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）

申请人是一名货运代理和企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。移民和国籍法（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。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益的情况下，酌情批准对所需工作邀请（因而对劳工证）的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但记录未能证明豁免该分类的工作邀请要求将符合国家利益。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（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、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 underlying 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（exceptional ability）的个人。该法第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个人的资格，其随后必须证明其值得对工作邀请要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“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 案指出，USCIS 可作为酌情事项，1 在申请人证明以下各项时批准国家利益豁免：

- 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。

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的 EB-2 分类资格。上诉中的问题是申请人是否已证明豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。基于下述理由，申请人未能证明豁免工作邀请要求具有正当理由。2

关于拟议事业，申请人必须指明“ [其]拟从事的具体事业 ”。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人的初始申请未以充分细节指明其拟议事业。虽然其大多提及有意担任货运代理，但也包含关于担任销售代表或作为企业家的讨论。初始申请还交替表示其可能开办自己的企业，或可能在就业市场上寻求就业。

审理主任发出了补件通知（RFE）以解决此问题及其他缺陷。申请人对补件通知的回复澄清其拟议事业是“ 设立一家货运及商业代理公司 ”，且该企业将提供“ 货运及商业代理服务，使区域公司能够增强产品贸易 ”。申请人的商业计划也主要讨论设立货运业务。因此，尽管记录缺乏清晰性，本办公室认定申请人的拟议事业是设立并指导其自己的企业，而非作为货运代理寻求就业。3

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

2 虽然本办公室未讨论每一份证据或回应每一项论点，但已审查并考虑了每一项。

3 此外，若本办公室认定申请人的拟议事业是作为货运代理寻求就业，这将削弱其符合 underlying EB-2 签证类别的资格。要符合高级学位专业人士资格，非公民必须是专业人士成员，“ 专业 ”定义为该法第101(a)(32)条所列的职业，或需要学士学位才能进入的职业。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。货运代理并非该法第101(a)(32)条所列的职业。此外，O*NET OnLine 对该职业的摘要指出，货运代理的教育要求通常为高中文凭。见 O*NET OnLine Summary Report for“ 43-5011.00 - Cargo and Freight Agents, ”
http://www.onetonline.org/link/summary/43-5011.00。因此，货运代理似乎不会被认定为专业人士成员。记录也未证明申请人符合作为具有特殊能力的个人的 EB-2 类别资格，但本办公室不会进一步讨论该问题，因为审理主任未就特殊能力作出认定，且该问题并非上诉中的问题。申请人在任何未来申请中必须解决 EB-2 分类资格问题。

Dhanasar 分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于非公民拟从事的具体事业。Matter of 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。Id. 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的前景影响。Id. 审理主任认定申请人未能证明其符合第一项要件的资格，因为其未证明拟议事业的国家重要性。本办公室同意。

为支持其事业的国家重要性，申请人主张货运服务、物流和商业代理是大型产业，对美国经济贡献显著。其还称小企业——例如其打算经营的企业——对经济很重要。记录未包含支持这些主张的充分书面证据。如上所述，申请人负有举证责任，须证明其拟议事业的国家重要性。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375。尽管申请人书面论证意见中的部分主张似乎取自网络来源，但申请人未在其申请中附上这些网站实际信息的副本。这不足以证明，因为 Matter of Chawathe 案设想申请人提交“ 相关、有证明力且可信的证据 ”以支持其主张。Id. at 376。

尽管如此，本办公室认可申请人关于这些产业重要性的论点，但认定这些论点涉及的是其拟议事业的实质价值，而非国家重要性。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的产业、领域或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人还主张其拟议事业具有国家重要性，因为其将直接创造就业，并通过帮助其客户企业更高效运营而产生间接经济利益。该论点未得到记录中证据的支持。具体而言，申请人的商业计划预计其企业到第三年末将雇用两名个人，这并未证明国家重要性所要求的“ 实质性积极经济影响 ”。Id. at 890。此外，该计划未解释设立企业所需前期投资成本的来源，且其假设的费用和预计收入缺乏可信的方法论。例如，该计划估计初始年收入为 $43,740.00。该金额似乎基于劳工部劳工统计局货运代理职业类别的工资数据，该数据估计 $43,740.00 为该职业2018年的年薪中位数（如申请人在其申请中所引用）。然而，商业计划未解释为何该金额是该事业初始年收入的合理估计。本办公室还注意到，审理主任的决定提及申请人的初始商业计划和为回应补件通知而提交的修改计划。比较两份商业计划，它们似乎是相同的文件，均注明日期为2020年8月。若为回应补件通知而提交的计划有细微变更，该等变更不具实质性，且未解决该计划的初始缺陷。

在其RFE答复中及在上诉中，申请人主张他现在打算在企业运营的第一年内雇用四名工人。他在上诉中称，他在初次提交时力求保守，因为“ 我们面临一场大流行病，未来非常不确定。 ”他进一步

称，在“（最近）收到就业授权文件后，我对实施我的商业计划并能够雇用美国工人（以更大的数量），以及创造间接就业机会，感到更加自在和有保障。”我们不会考虑在I-140申请初次提交之后发生的事件。申请人必须在申请提交时确立资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。当受益人在提交时最初不符合资格，而后根据一套新的事实变得符合资格时，签证申请不得获批。见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。

他还在上诉中声称，其企业将设于的佛罗里达州，由于相对于全国平均水平而言贫困率和失业率偏高，是一个经济萧条地区。申请人未提供所提供数据的来源，但即使假定申请人信息的准确性，他也未能确立其事业——计划雇用两到四名工人——将对佛罗里达州的经济产生重大影响。

在Dhanasar案中，我们认定STEM教学相对于美国教育利益具有实质价值，但申请人未能证明一名STEM教师的活动将对教育领域产生更广泛的影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。此处同样如此。申请人未能确立其拟议事业的益处将超出其自身企业或其客户，而对行业或领域产生更广泛的影响。他并未声称对物流流程作出了改进或推进；相反，他寻求建立并经营自己的小企业。即使他将雇用工人，他也未能表明其事业在经济萧条地区具有产生重大积极经济效应的潜力。Id. at 890。

申请人由其自己的专业伙伴或客户撰写的支持信，同样未能确立其拟议事业的国家重要性。首先，写信人主要谈及他作为货运和 freight 代理人的工作成效和敬业精神，并称他是一位出色的谈判者和问题解决者。相比之下，Dhanasar案中的申请人提交了来自学术界、政府和工业界担任高级职位人士的专家信函，描述了申请人特定研究领域的国家重要性。申请人的写信人均未详细描述拟议事业或其潜在影响。他们要么提供对申请人作为雇员的一般推荐，要么表示他们认为他值得获批合法永久居留。

最后，来自[已隐去]博士的专家意见信未阐明拟议事业将如何具有国家重要性，也未界定拟议事业。尽管[已隐去]博士得出结论认为该事业将具有国家影响并提供重大经济效应，但他未能有说服力地陈述这些结论的依据。例如，[已隐去]博士认为拟议事业具有国家或全球影响，因为申请人“将在涉及技术销售的不同细分市场的营销过程中发挥关键作用，直接影响美国的多家公司和收入。”他还称申请人“完全有资格为美国企业组织营销领域”，并“擅长为美国企业优化生产”。但这些活动与申请人经营货运和 freight 企业的拟议事业并无明确关联。此外，[已隐去]博士认为拟议事业将产生重大积极经济影响，因为申请人将“传播其知识，教导其他专业人士采取若干步骤

教育新买家并扩大公司的组合 ”，并且申请人将 “ 教育人们如何实施战略方法和计划 ”，并将 “ 作为演讲者参加美国的重要活动 ”。同样，这些活动与记录中其他部分对拟议事业的描述不一致。

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)。但是，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有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；提交专家意见信并非资格的推定证据。Id. 在此，专家意见信证明价值甚微，因为它未能以与记录中其他信息一致的方式解释拟议事业的国家重要性。

在上诉中，申请人声称，随着COVID大流行和乌克兰战争，“ 我们可以目睹物流领域的全球危机。若干领域的短缺在世界范围内显而易见。我们可以看到空荡荡的货架和汽油价格上涨。 ”如上所述，我们不会考虑在申请提交之后发生的事件。此外，申请人未提供短缺和全球供应链问题的书面证据。尽管如此，我们认可申请人的论点，并认定它提供了物流行业整体重要性的一个近期例证。这再次说明拟议事业具有实质价值，而这一点在上诉中并无争议。

申请人还在上诉中主张，他与巴西公司的合作 “ 在区域层面产生了影响，并且根据所开发的项目，在巴西国家层面产生了影响。 ”然而，申请人未提供书面证据支持这一主张。他提供了其巴西公司向客户开具的一些发票和服务合同副本、他与商业伙伴的照片、未翻译的报纸剪报，以及公司会计师关于其收入的信函。如上所述，他提供了使用其公司服务并感到满意的商业伙伴的信函。这些证据有助于确立申请人经营着一家活跃的企业，为其在巴西的客户提供服务；但不足以确立具有国家重要性的工作。

此外，即使申请人提供了证据表明其在巴西的公司在区域层面产生了积极经济影响，这也不能满足其在美国的拟议事业具有国家重要性的要求。再次，申请人的拟议事业是建立一家货运和 freight 企业，为当地企业提供服务，并在未来几年雇用两到四名工人。此类事业不具有雇用美国工人或产生其他重大积极经济效应的显著潜力。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

总之，申请人未能确立拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性；因此，他没有资格获得国家利益豁免。我们认可申请人在上诉中关于Dhanasar第二项和第三项要件的论点，但既然认定申请人不符合第一项要件，我们在此不再处理那些论点。我们保留关于记录是否满足第二项或第三项

Dhanasar要件的意见。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需就其裁决对所得结果并非必要的问题作出认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本来就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项要件，我们认定申请人未能确立其有资格或作为裁量事项理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。