FEB292024_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：29583447 日期：2024年2月29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）

申请人寻求被归类为持有高级学位的专业人士。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民分类的工作邀请要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但申请人未能证明豁免所需工作邀请、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。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。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。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合 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。
为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合 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。

尽管法规和相關条例均未界定“国家利益”一词，本办公室在先例决定 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。Dhanasar 指出，在申请人已确立 EB-2 分类资格后，USCIS 可行使自由裁量权，若申请人证明以下各项，则授予国家利益豁免：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质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) 权衡之下，豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家级重要性，聚焦于该非公民拟从事的具体事业。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，本办公室考虑其潜在的前景影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该非公民。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。关于这三项要件的详细阐述，见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。尚待确定的剩余问题是，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。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。

A. 拟从事的事业是否具有国家级重要性

申请人将该事业描述为一项“经营我自己的美国货运运输公司”的计划。申请人进一步说明，他于12022年在美国创立了一家物流与运输公司，该公司将“把其服务延伸至美国供应链的其他环节，包括该国西部、中部和东部的大型仓库”。

针对审理主任的证据请求（RFE），申请人提交了一份商业计划书，其中将公司的服务描述为“包装和运输家庭用品，以及仓储解决方案”。商业计划书表明公司将设在加利福尼亚州[已隐去]，并将潜在客户描述为“有意购买、出售或租赁房屋的家庭和个人，以及正在搬迁办公室的企业主”。商业计划书声称公司“持有加利福尼亚州特定许可证，使其能够在州内开展业务”，且公司“目前正在努力获取许可证，以将服务扩展至包括长途搬家选项”。商业计划书还表明，申请人的公司在运营第一年将雇用13名工人，到运营第五年增至50名工人，包括20名“搬运工”、10名“工头/司机”、9名“助手”、四名“车队

经理”、两名“销售经理”和“机械师”（分别为两名和一名），以及一名“副手”和一名会计（分别为一名），此外还有申请人本人，其将担任公司总经理。公司的五年计划包括在加利福尼亚州[已隐去]开设第二家本地分公司，“在马萨诸塞州[已隐去]开设分公司，[并]扩展至德克萨斯州[已隐去]”，同时“考虑在伊利诺伊州[已隐去]开设分公司或子公司”。然而，商业计划书未澄清在任何特定地点运营的工人数量。

审理主任总体上认定，记录证明拟从事的事业“具有实质价值和国家级重要性”。

在确定国家级重要性时，相关问题并非个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家级重要性，本办公室聚焦于“该[非公民]拟从事的具体事业”。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar 提供了可能具有第一项要件所要求的国家级重要性的事业示例，即“在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如源自某些改进的制造工艺或医学进步的影响”，以及具有更广泛影响的事业，例如“雇用美国工人的显著潜力或……其他实质性积极经济效应，尤其是在经济萧条地区”。Id. at 889-90。

总体记录，特别是商业计划书，未证明拟从事的事业如何可能具有国家级重要性。如上所述，货运运输行业或领域是否普遍重要并非相关问题——相反，在确定国家级重要性时，本办公室聚焦于“该[非公民]拟从事的具体事业”是否可能具有 Dhanasar 所设想的那种更广泛影响。Id. at 889。拟从事的事业似乎有利于申请人（作为公司所有者）以及公司的供应商、客户和顾客。然而，记录未证明申请人的公司如何在货运运输领域或任何其他领域具有国家甚至全球影响，“例如源自某些改进的制造工艺或医学进步的影响”。Id. at 889-90。本办公室认可商业计划书表明，设在加利福尼亚州[已隐去]的公司将在运营第一年雇用13名工人，到运营第五年增至50名工人。记录未证明雇用13名甚至50名所述职位的工人、在加利福尼亚州[已隐去]及商业计划书所示其他扩展地点运营，如何证明 Dhanasar 所设想的“雇用美国工人的显著潜力或……其他实质性积极经济效应，尤其是在经济萧条地区”。Id.

基于上述理由，本办公室撤回审理主任关于拟从事的事业具有国家级重要性的陈述。因此，记录不满足 Dhanasar 第一项要件。见 id。由于记录未证明拟从事的事业具有国家级重要性，Dhanasar 框架的其余部分已无实际意义。尽管如此，本办公室将处理上诉中呈至本办公室的否决理由。

B. 申请人是否处于有利地位以推进拟从事的事业

转向审理主任所述的拒绝依据，审理主任认定记录未能证明申请人处于有利地位以推进拟议事业，正如 Dhanasar第二项要件所要求。在上诉中，申请人主张其“在该领域的经验和专业知识

所呈现的工作以及成功商业活动的记录使其处于有利地位以推进其拟议事业，而USCIS认定并非如此，属于错误。”申请人还在上诉时提交了与2022日历年度向美国财政部国内税收署申报的税务相关的文件副本；然而，申请人未证明这些文件的重要性。

Dhanasar设想了四项非穷尽的一般因素，可用以证明个人处于有利地位以推进拟议事业：“个人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；为实现拟议事业所取得的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

关于第一项因素，记录中包含文凭和学业成绩单的副本，表明在哈萨克斯坦的 于2014年授予申请人法学学士学位，并且~----------~于2021年授予申请人法学硕士学位。记录中还包含一份商法研究生证书，由._____于2021年同时授予申请人。在相关部分，成绩单列出了申请人所完成课程的主题名称以及其在完成课程后获得的数字绩点。然而，学业成绩单——以及记录的其他部分——除主题名称外并未详述课程内容，也未以其他方式提供足够信息以证明完成各门课程可能使申请人为从事何种工作做好准备，以及其可能处于何种有利地位来从事该工作。See id.

记录中还包含各种证书的副本，表明申请人完成了英语语言课程以及由位于德国的I I ._____.提供的恐怖主义与安全研究项目。然而，记录未证明申请人完成英语语言课程和恐怖主义与安全研究项目与其拟议事业“管理我自己的美国货运运输公司”可能有何重要性。因此，记录未证明这些证书与申请人是否可能处于有利地位以推进拟议事业之间有何关联。See id.

记录中包含申请人简历的副本，表明其于2015年至2019年间在哈萨克斯坦多个检察官办公室工作，并且其于2014年7月至2015年7月间是哈萨克斯坦一家迷你超市的“业主-主任”。简历未详述申请人作为迷你超市“业主-主任”的职责，尽管其将申请人在各检察官办公室的职责概括为“[确]保社会经济领域包括税务、运输和劳动法方面的合法性监督”，并一般性地“保护该地区的社会和经济利益”。记录未证明申请人在各检察官办公室的工作以及作为哈萨克斯坦一家迷你超市“业主-主任”的工作与其拟议事业“管理我自己的美国货运运输公司”如何相关或类似。因此，记录未证明申请人的就业经历与其是否可能处于有利地位以推进拟议事业之间有何关联。See id.

关于第二项因素，我们承认记录中包含一份商业计划书，已在上文讨论。然而，该计划书就申请人的未来活动模式或计划提供的具有证明力的信息极少。相反，该文件主要提供概括性信息

关于运输服务行业，并概述申请人的资格和经验，而如上所述，这些与拟议事业关系极小。我们特别注意到，尽管商业计划书承认存在“ 其他l l搬家公司 ”，但其遗漏了对提供与申请人公司所将提供的相同或类似服务的现有竞争对手的分析，这些竞争对手与其在l land~alifornia的地点竞争，此外还有在l IMassachusetts、I I Texas和c==] Illinois的现有竞争对手。整体考虑，商业计划书就申请人可能在何种程度上处于有利地位以推进拟议事业提供的是有限、片面和选择性的信息。See id.

关于第三项因素，记录中关于为实现拟议事业所取得进展的具有证明力的信息有限。我们承认记录中包含申请人公司于I 2022年向加利福尼亚州州务卿提交的组织章程副本，以及加利福尼亚州消费者事务部家庭用品与服务局于l 12022年向申请人公司签发的家庭搬家公司许可证。记录中还包含与各种供应商就模糊的商品和服务签订的合同副本，这些合同似乎包括虚拟邮箱访问、“ 最多2辆卡车 ”用于未指明目的的访问，以及第三方客户推荐提供商的服务。尽管记录中包含一封来自位于l I加利福尼亚州的'----------.1的半页信函，但签署人在其中仅被标识为“ 秘书 ”，这使签署人的身份产生疑问，从而削弱了该信函及记录其余部分的可靠性和充分性。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)（规定对申请人证据任何方面产生的疑问可能削弱为支持签证申请而提供的其余证据的可靠性和充分性）。整体考虑，记录未提供足够信息说明申请人在实现拟议事业方面所取得的进展程度，以评估申请人处于何种有利地位来推进拟议事业。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

最后，记录中关于潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣的信息有限。记录中包含一封来自位于I I加利福尼亚州的._____所有者的半页信函，其主张：“ 我很乐意与[申请人]合作，其将作为货运承运人，使我能够安全交付……包括家庭用品在内的各种货物。 ”然而，来自._____的信函未以足够信息详述其与申请人公司的潜在合作关系，以评估申请人因一个客户或顾客具有搬迁“ 家庭用品 ”的概括性“ 对本地搬家公司[的]需求 ”而可能处于何种有利地位来推进拟议事业。See id.

总之，申请人未证明拟议事业具有国家重要性，正如Dhanasar第一项要件所要求；因此，其不符合国家利益豁免的资格。作为另一项独立的不合格依据，由于记录未证明申请人处于有利地位以推进拟议事业，正如Dhanasar第二项要件所要求，其不符合国家利益豁免的资格。See id. 我们保留关于记录是否满足Dhanasar第三项要件的意见。See 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 ”）；Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已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

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，此外也未满足所要求的第二项要件，我们认定申请人未证明其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权上以其他方式值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。