JAN252024_06B5203 · 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：29326464 日期：2024年1月25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）

申请人是一名企业家和业务经理，寻求被归类为持有高级学位的专业人士以及科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。参见《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。参见本法第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）可酌情批准对所需工作邀请、从而对劳工证的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但她未能证明对所需工作邀请、从而对劳工证的豁免将符合国家利益。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 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 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个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

虽然法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，但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，美国公民及移民

服务局（USCIS）可酌情1批准对工作邀请、从而对劳工证的国家利益豁免，前提是申请人属于EB-2类别并证明：(1) 该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以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦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重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该非公民。为确定该非公民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、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS可评估的因素包括：鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业性质，该非公民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设存在其他合格的美国工人，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

申请人拟在佛罗里达州经营一家专门从事全国长途货运和各种货物运输服务的企业。审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格。尚待确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟从事的事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下具有国家重要性。

申请人主张，她的目标是在美国作为企业家/业务经理发展其职业生涯，特别是为运输行业做出重大贡献，

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酌情性质）。

并总体上为商业和创业做出贡献。她还表示希望彰显运输/卡车运输和汽车租赁行业在美国的重要性。

审理主任发出了补充证据请求（RFE），要求提供（除其他事项外）关于拟从事的事业将如何具有国家重要性的进一步证据。作为回应，申请人提供了额外文件，包括一份提供了有关拟从事事业更多细节的商业计划书。审理主任认定，记录未能证明申请人的事业具有实质价值或国家重要性。在否决申请的决定中，审理主任还认定，申请人未能证明权衡之下豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。2

在上诉中，申请人主张审理主任错误地否决了申请，未能适当考虑其商业计划书和其他文件。例如，申请人声称审理主任施加了超出条例规定的“ 新颖的实质性和证据性要求 ”。申请人还强调了为支持申请以及回应审理主任补充证据请求（RFE）而提交的证据，以强调所提交证据的充分性。

本办公室审查了全部记录，并考虑了申请人获得国家利益豁免的资格。申请人主张，其拟从事的事业将通过满足美国日益增长的运输需求，解决当前美国长途货运和运输服务短缺的问题。申请人还声称，其公司将在运营第一年雇用两名员工，通过业务扩展再增加六名，并在第十年末再招聘22名。她最终将购置更多商用卡车并扩展至更多州。3 申请人在其陈述中表示，鉴于她“ 在巴西作为企业家/首席执行官令人印象深刻的成就记录 ”，批准其国家利益豁免显然符合美国的国家利益。

申请人还提供了来自V-L-博士4的专家意见书，V-L-博士是~_____的营销学副教授。V-L-博士主张申请人的工作具有国家重要性，讨论了创业在总体上以及在货运卡车行业中的重要性，并表示他认为拟从事的事业具有雇用美国工人、创造重大积极经济影响以及解决政府描述为具有国家重要性的事项的重大潜力。

在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找 ”拟从事事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有

2 申请人指出，审理主任未处理Dhanasar框架的第二项要件：申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业。尽管申请人所述正确，但我们认为该错误属于无害错误，因为如下文所述，申请人未满足第一项要件，从而导致I-140申请无法获批。因此，我们拒绝审理并据此保留其关于第二项要件的上诉论点。
3 商业计划书缺乏财务预测或类似类型的预估。
4 姓名已隐去以保护个人身份。

国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。”Id. 我们还指出，“[一项]具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，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。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录申请人工作“潜在预期影响”的证据。尽管申请人的陈述反映其意图经营一家优先向全美各地客户提供高质量运输服务（包括卡车、拖车和厢式货车）的公司，但申请人未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893. 在此，记录未能证明申请人的拟议事业的影响将具有国家重要性。

尽管我们认可申请人的主张及其在上诉时提交的证据，但我们认定申请人未能证明其拟议事业将充分延伸至其员工和公司客户之外，从而在更广泛的范围内增进社会福利，达到表明国家重要性的程度。

第一项要件聚焦于拟议事业本身，而非申请人。Id. 申请人必须证明其特定事业在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。申请人未能证明其拟议开展的特定事业具有显著潜力雇用美国工人，或以其他方式为美国带来重大积极经济效应。例如，申请人未证明其公司未来的员工规模和商业活动将为其起步所在的佛罗里达州——更不用说整个美国——带来重大经济利益。尽管申请人声称其公司计划在第十年末雇用30名员工，但她未提交证据表明其事业对地区或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济效应”水平。Id. at 890. 并且，尽管V-L-博士指出申请人的拟议事业将为美国工人创造就业机会，但申请人例如未提供充分证据证明其公司运营所在地区经济萧条、她将在该地区雇用大量劳动力，或其事业将通过就业水平、税收或商业活动为该地区或其人口带来重大经济利益。

申请人声称美国对运输专业人员存在持续需求。我们对此不持异议。但尽管她陈述其意图为运输和物流行业带来发展和创新，她所提供的证据不足以支持这一结论。虽然她的事业可能直接影响其员工和潜在客户，但证据并未表明这些利益将如何惠及整个运输和物流行业，或产生如此广泛的影响以致影响经济或创造大量就业机会。

如前所述，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性。相反，我们聚焦于“外籍国民拟开展的特定事业”。Id. at 889. 申请人未

充分解释帮助将雇用她的个别公司和客户如何会产生广泛影响并达到国家重要性的水平。例如，申请人未提供证据说明提高某一特定公司的盈利能力并使其扩张将如何影响GDP。在没有提供证据佐证的情况下，声称一项事业具有国家重要性或 will 产生广泛影响是不够的。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010).

我们还认可关于申请人经验和资质的文件以及赞扬其经营运输业务经验的推荐信。然而，这些涉及Dhanasar第二项要件，该要件关乎申请人推进其事业的能力。它们不能证明其事业将产生何种影响。

基于上述理由，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未能证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并据此保留关于其在Dhanasar所述第二项和第三项要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裁决所不需要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝审理上诉中的替代性问题）。

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，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后本应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。