JUL072023_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：27032698 日期：WLY 7, 2023

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）

申请人是一名卡车运输业务领域的企业家，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）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，认定记录未能证明申请人有资格获得或在自由裁量上理应获得国家利益豁免。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)。我们对本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，我们将驳回上诉。

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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

“ 高级学位 ”指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，随后在该专业领域具有五年逐步提升的经验，应被视为等同于硕士学位。同上。

“ 专业 ”指该法第101(a)(32)条所列职业之一，8 U.S.C. § 1101(a)(32)，1 以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。

一旦申请人证明其有资格作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士，其随后必须证明其“符合国家利益”而理应获得对工作要求的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然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, 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）可作为自由裁量事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

申请人拟在美国作为卡车运输业务领域的企业家工作。他持有 I I
大学 的工商管理硕士学位。审理主任认定他有资格作为持有高级学位的专业人士获得 EB-2 分类，我们同意。上诉中的剩余问题是申请人是否有资格或理应获得该分类工作要求的豁免。我们认定其没有。

Dhanasar 分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任认定申请人未提交对拟议事业的详细描述或证明拟议事业将具有潜在前瞻性影响的文件证据。申请人称其拟议事业是通过其卡车公司! 伊利诺伊州，寻求作为专门从事卡车运输业务的独立企业主就业。申请人进一步称 I I
将提供物流服务，包括提取干货厢式货车和冷藏货物，将其装入其卡车，并将货物从起运地运输至美国各地的交付点。我们认定申请人已提供了对其拟议事业的详细描述。

在上诉中，申请人主张其拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性，因为他寻求在卡车运输行业就业，拥有并经营自己的卡车公司，该公司将从事州际运输并将有利于州际商业。申请人声称，鉴于当前向在线订单的转变和对配送服务日益增长的需求，对其所提供服务的需求符合国家利益并具有实质价值。申请人主张，全世界对将物品

2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

从一地运往另一地的需求不断增长，而通过卡车运输货物是加拿大和北美最广泛使用的运输方式，因为其安全、可靠且具有成本效益。

我们认定申请人的拟议事业具有实质价值，依据是其声称其卡车公司将从事州际运输并将有利于州际商业，将满足对配送服务日益增长的需求，并将通过卡车运输货物作为对企业及其消费者安全、可靠且具有成本效益的运输方式。

申请人主张 I I 将通过提供专业服务、产生税收和创造新的就业机会，为美国整体经济做出贡献。申请人还主张其拟议事业将通过提供高质量的卡车运输服务为美国的繁荣和机会做出贡献，这将推进卡车运输行业。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或专业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。此外，我们指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并且“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ [一]项事业若具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区，例如，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，我们查看记录其工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。申请人于! 2022年7月注册成立其卡车公司，并声称其公司将 I 提供物流服务。申请人进一步声称其卡车公司将通过提供专业服务、产生税收和创造新的就业机会为美国整体经济做出贡献，并将通过提供高质量的卡车运输服务为美国的繁荣做出贡献，这将推进卡车运输行业。虽然我们认可申请人的主张，但他未提供充分证据予以证实。他未提供充分的文件证据证明其作为其卡车公司企业主的拟议事业将更广泛地影响卡车运输行业，而非仅有利于其自己的公司及其客户。在没有关于其更广泛影响的充分文件证据的情况下，申请人的拟议就业不符合 Dhanasar 框架第一项要件的国家重要性要素。

申请人声称 I I 将通过仅将状况最佳的干货厢式货车和冷藏车投入运营，并确保其所有司机和材料处理人员都经过培训，做到细心、礼貌、友好并遵守行业规则和条例，从而产生巨大收入。在回应补件通知（RFE）时，申请人提交了一份商业计划书和 I I 的公司章程。关于申请人主张其公司将提供的经济价值，商业计划书包括运营第一年总收入500,000美元、运营第三年总收入1,060,000美元和运营第五年1,950,000美元的预测。

然而，商业计划未提供这些预测依据的充分细节，也未充分解释该收入将如何实现。此外，即使商业计划中的所有预测

均得以实现，记录中仍缺乏充分证据证明申请人的企业将对卡车运输业或美国经济产生与国家级重要性相称的影响。此外，商业计划表明公司位于伊利诺伊州，但记录未充分证明该公司将在服务不足的商业区、农村地区、高失业率地区或经济萧条地区经营业务，或该事业将以其他方式产生重大积极经济影响。
针对补证通知（RFE），申请人还提交了一封来自~大学商学院定量管理副教授II I Ian的咨询意见书，以支持其美国永久居留申请及国家利益豁免请求。I I Iasserts称，申请人拟从事的事业具有重大国家级重要性，属于国家关切事项，旨在推进运输和物流业的目标，该行业具有雇用美国工人的相当潜力，并为运输和物流业相关的环境和职业危害提供了解决方案。

然而，申请人未提供充分证据证明其卡车运输公司将在经济萧条地区雇用大量工人，或证明其事业将通过就业水平或商业活动为某一特定美国地区或其人口带来重大经济利益。商业计划未说明公司的人员配置要求，也未表明申请人的卡车运输公司将创造多少就业岗位。申请人也未证明其公司收入的任何增长将实质性影响地区或全国的经济活动。此外，尽管_____.声称申请人拟从事的事业将为运输和物流业相关的环境和职业危害提供解决方案，但商业计划或记录均未说明申请人或其卡车运输公司将如何解决这些问题。

此外，来自 的信函与记录中的其他信息存在冲突。例如，._____.在其信函第4页称，截至2022年8月该信函出具之时，申请人在物流领域拥有超过六年的经验。然而，申请人的简历、其I-485表（登记永久居留或调整身份申请表）中提供的就业经历，以及其ETA 750表（外籍人士就业证明申请）B部分中提供的工作经验，均反映申请人在其领域拥有不足两年的经验（总计19个月）。3 再举一例，I I在其信函第14页称，申请人自2016年1月至2020年5月在l ~ 工作四年。然而，在其简历、I-485表和ETA 750表B部分中，申请人表示其于2016年5月至2016年12月在同一公司工作——不足一年。再举一例，I I在其信函第15页称，申请人目前雇用80名全职员工，包括一名总经理、六名调度员和73名司机。然而，商业计划未表明申请人的卡车运输公司拥有任何员工，且所称雇用80名全职员工未得到记录中证据的支持。
3 在其I-485表和ETA 750表B部分中，申请人表示其于2016年5月至2016年12月（8个月）在乌兹别克斯坦的D I. ~担任经济学家，并于2020年7月至2021年5月（11个月）在--;!,,_____.担任物流专员。在其简历中，申请人表示其于2020年5月（而非2020年7月）开始在l _工作。

美国公民及移民服务局（USCIS）可自行裁量，将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作咨询意见或专家证言。See Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988). 然而，由于USCIS负责就申请人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定，当某项意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，USCIS无需接受该证据或可对其给予较低权重。See id. 在本案中，由于专家意见书引用了记录中不存在的内容且包含若干相互冲突的陈述，我们对该证据给予较低权重，并认定记录缺乏充分信息和证据以确立申请人拟从事事业的国家级重要性。

此外，为支持关于其拟从事事业具有国家级重要性的主张，申请人引用了美国小企业管理局倡导办公室的一份报告，该报告指出小企业创造了三分之二的净新增就业岗位，并推动美国的创新和竞争力。申请人还引用了麻省理工学院开展的一项研究，该研究考察了移民在创业中的作用，并支持移民在美国经济中发挥日益关键作用的观点。申请人主张，企业家改善个人、社区和整体经济的生活，并通过创造就业以及使产品更安全、更便宜、更实用，帮助提高所有人的生活水平。虽然申请人所引用的报告和研究表明了小企业在美国经济和竞争力中的重要性以及移民企业家在美国经济中发挥的重要作用，但它们并未具体确立申请人拟从事的事业将在美国经济中产生更广泛的影响，或在卡车运输业内产生国家或全球层面的影响。申请人也未以其他方式提供充分信息和证据证明其拟从事事业的预期影响达到国家级重要性水平。因此，记录未充分证明申请人拟从事的事业具有国家级重要性。

由于记录中的文件未确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的其拟从事事业的国家级重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对申请人在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格作进一步分析将无实际意义。如有需要，我们将保留这些问题留待未来审议。4

III. 结论

尽管申请人已表明其是持有高级学位的专业人士，且其拟在美国作为卡车运输业务领域企业家工作的事业具有实质价值，但其未以优势证据证明其拟从事的事业具有国家级重要性。因此，申请人未以优势证据证明其符合资格，或经裁量后应以其他方式获得国家利益豁免。

4 See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出其所得结果所不必需的问题作出认定”）；see also 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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。

6