JUL192024_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：32385884 日期：2024年7月19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）

申请人系卡车运输行业的一名经理，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（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)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格，但未能证明豁免所需职位邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。审理主任驳回了申请人随后提出的重新开案和复议动议。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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

要符合EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类资格，则还必须证明其值得行使自由裁量权，豁免职位邀请要求，以符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

1 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

在回应审理主任补件通知时提交的商业计划中，申请人称其将拥有一家为卡车运输行业企业提供咨询和培训服务的公司并担任首席执行官。申请人称其公司将位于加利福尼亚州[已隐去]，为美国的中小型、大型及跨国公司提供销售管理、营销策略和流程改进服务。

申请人提交证据证明其持有相当于美国工商管理学士学位，并在其专业领域拥有超过五年的逐步提升的经验。审理主任认定申请人符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格。本办公室同意。上诉中唯一的问题是申请人是否符合资格并值得以国家利益为由豁免职位邀请要求。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。同上。审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值。本办公室同意。

然而，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。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瞻性影响。同上 at 889。该考量可包括拟议事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区）、是否具有其他重大积极经济效应、是否在领域内具有国家甚至全球影响，或是否具有表明国家重要性的其他更广泛影响。同上 at 889-90。审理主任认定，申请人未能证明其公司的服务将充分延伸至其客户群之外，从而以与国家重要性相称的程度影响其领域、行业或更广泛的美国经济。

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为其将为卡车运输行业的企业提供咨询和培训服务，而该行业是美国经济的主要贡献者。申请人称，卡车按重量运输了全国约72%的货物，卡车运输行业在维持每个主要行业的供应链方面发挥着至关重要的作用。申请人提交了一份关于卡车经销商的行业报告、一份皮卡市场分析报告，以及讨论卡车运输行业如何影响美国经济、卡车运输行业趋势、2023年统计和展望、卡车运输经济学和行业

数据以及必知的卡车运输行业统计数据的文章。虽然这些报告和文章证明了卡车运输行业在美国的重要性，但它们并未证明申请人具体拟议事业的国家重要性。本办公室对国家重要性的评估并不关注某一领域或行业的一般重要性，而是“ 聚焦于该外国国民拟从事的具体事业 ”。同上 at 889。在此，没有任何文章提及申请人，也未以其他方式论述其拟议事业的潜在前瞻性影响。

申请人还主张，来自[已隐去]创业与创新学副教授H-D-P-的一封信证明了其拟议事业的国家重要性。H-D-P-在信中发表意见认为申请人符合国家利益豁免资格。H-D-P-讨论了加利福尼亚州汽车市场对咨询服务的需求、汽车生产供应链面临的挑战、拜登政府旨在解决供应链问题的两党基础设施协议，以及拜登总统关于《卡车运输行动计划》的讲话。H-D-P-指出，影响卡车运输行业的供应链问题和挑战属于国家重要性事项，但他未阐明申请人公司的工作将如何延伸至个别企业之外，从而以与国家重要性相称的程度更广泛地影响供应链和卡车运输行业。比较同上 at 892（指出Dhanasar提交了具有证明力的专家信函，描述了其具体研究与美国战略利益相关的重要性）。

申请人和H-D-P-进一步主张，申请人的商业计划表明其拟议事业将促进美国经济。申请人的商业计划预计其公司第一年将雇用5人，到第五年将雇用13人。商业计划估计公司第一年将缴纳总计44,400美元的税款，到第五年总纳税额将增至132,730美元。商业计划还估计第一年利润为28,350美元，到第五年将增至100,460美元。商业计划未说明这些财务预测是如何计算的，申请人和H-D-P-也未提供数据说明公司的员工规模和预计利润与卡车运输行业其他咨询公司的比较情况。申请人未能证明估计雇用5至13人显示出雇用美国工人的重大潜力，或证明其公司将在经济萧条地区运营。申请人也未能证明其公司预计的纳税额和利润将产生表明国家重要性的重大积极经济效应。参见同上 at 890（论述雇用美国工人的重大潜力和其他重大积极经济效应作为国家重要性的指标）。

申请人还主张其公司具有国家重要性，因为其将通过销售流程优化、市场分析、客户关系管理和广泛的培训项目，采取综合方法满足美国卡车运输行业的需求。申请人未表明其开发了任何这些方法，或证明其公司将实施对卡车运输行业具有国家甚至全球影响的方法。参见同上 at 889（论述改进的制造工艺或医学进步作为特定领域内国家甚至全球影响的示例）。

申请人也未能证明其公司的培训项目将延伸至个别受训者之外，从而更广泛地影响卡车运输行业。参见同上 at 889（解释“ 我们关注

2 本办公室使用姓名首字母以保护所提及个人的隐私。

更广泛的影响 ”）。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程度，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在本案中，记录未显示申请人拟议的事业能够充分延伸至其客户群之外，以与国家重要性相称的程度影响卡车运输行业。

申请人未能证明其拟议的事业具有雇用美国工人（特别是在经济萧条地区）的重大潜力、具有其他重大积极经济影响、在其领域内具有国家甚至全球影响，或具有表明国家重要性的其他广泛影响。

B. Dhanasar框架的其余要件

申请人未能证明其具体拟议事业的国家重要性，且不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留对申请人是否符合Dhanasar框架第二项和第三项要件的裁定。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出裁决所不必要的问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，且不符合Dhanasar分析框架的第一项要件。因此，其未能证明其有资格或作为自由裁量事项在符合国家利益的情况下值得豁免职位邀请要求。

裁定：上诉被驳回。