JUN102024_02B5203 · 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：31200791 日期：2024年6月10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）

申请人是一家卡车运输公司的所有者，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offer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，认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性，也未能证明豁免职位offer和劳工证要求将有利于美国。此事现上诉至本办公室。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，本办公室将驳回上诉。

一、法律

高级学位是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。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则还必须证明其值得以“ 国家利益 ”为由行使自由裁量权豁免职位offer要求。本法第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，但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] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

1 另见 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

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、高级学位

申请人主张，其凭借所声称等同于美国学士学位的外国教育背景以及五年逐步提升的经验，符合高级学位专业人士分类的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)。审理主任认定申请人是持有高级学位的专业人士。经审查记录，本办公室不同意审理主任的认定。

如上所述，高级学位专业人士的申请必须包含证据证明申请人拥有“ 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)。为证明申请人持有符合条件的学位，申请必须附有“ [一份]官方学术记录，显示[该个人]拥有美国高级学位或外国同等学位 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。此外，任何外文文件必须附有译员证明，证明英文翻译完整准确，且译员有能力将该外文翻译成英文。8 C.F.R. § 103.2(b)(3)。

申请人声称其拥有应用电气工程专业专家文凭。为证明这一点，申请人提交了其原始文凭及附带补充材料的副本。他还提供了这些文件的翻译件。但是，他未提供任何翻译证明。由于申请人未按要求提交经适当认证的教育文件英译文，本办公室对其不予采信，因为无法确定这些文件是否支持其主张。

鉴于上述情况，本办公室不同意审理主任关于申请人已证明其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)规定的高级学位专业人士资格的结论。尽管如此，由于申请人未就这些问题获得通知，这不构成本办公室驳回上诉的依据。申请人必须在任何进一步提交的文件中处理并解决此问题。

三、国家利益豁免

尚待确定的问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下具有国家重要性。

第三，在一项未公布的决定中）的结论，即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）。

A. 实质价值和国家重要性

第一项要件——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，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

上诉书面论证意见称，申请人的企业[已隐去]将专门从事“ 昂贵和稀有汽车、车辆原型、超大和重型车辆以及专业设备的安全可靠运输 ”。所提供的证据未能证明这一具体事业具有国家重要性。

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职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，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 ”。Id. 本办公室还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，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，本办公室考察记录其工作潜在前瞻性影响的证据。在Dhanasar案中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。26 I&N Dec. at 893。

申请人在上诉中主张，其拟议工作具有国家重要性，因为它“ 准备彻底改变美国境内的车辆和设备运输行业 ”。然而，书面论证意见和记录均未解释该企业将如何在其客户之外更广泛地影响整个领域，达到国家重要性的水平。书面论证意见描述该企业将专注于稀有和古董汽车、专业设备以及开发中车辆的运输。它还宣扬其致力于“ 保持在行业趋势和创新前沿 ”，并主张该公司将从事对环境负责任的实践，并将遵守关于州际卡车运输的联邦法规。它声称，由于车辆运输、环境和联邦法规均具有国家重要性，因此申请人的企业具有国家重要性。然而，这些论点忽视了本办公室在Dhanasar案中设定的要求。决定一项事业国家重要性的不是该领域的重要性，而是该具体事业将如何以与国家重要性相称的水平影响该领域。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。书面论证意见未解释该企业的车辆运输将如何以国家重要性的水平影响整个卡车运输领域。

记录也未能充分证明国家重要性。[2] 申请人提供了其部分现有商业伙伴的支持信。尽管他们都赞扬申请人对他们业务的贡献，并笼统地声称协助各自

[2] 尽管本办公室可能未讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

企业有助于经济，但他们并未具体说明申请人的企业将如何在全国重要层面上对卡车运输业或经济作出贡献。除这些信函外，记录主要包含有关申请人在卡车运输业工作经历的证明文件，例如培训证书、公司注册成立文件、过往商业伙伴的推荐信、税务文件、卡车购买和登记文件、商业合同，以及一篇描述其在俄罗斯某公司工作的杂志采访。申请人未解释该证据与全国重要性有何关联，因为它指向的是申请人过去的成就和经历，而非该特定事业在卡车运输业中的潜在影响。

申请人还提供了一封来自Dr. I I的信函，其为I I供应链管理专业的教授。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性意见。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。尽管如此，如果某一意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存有疑问，我们将不予采纳或给予较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定；专家意见信函的提交并非资格的推定证据。Id.

在此，该参考性意见的证明价值很小，因为Dr. I I的评估反复就全国重要性作出结论性陈述而缺乏充分依据。首先，他泛泛讨论了该行业的重要性以及对熟练工人的需求。然后Dr. I I主张，由于申请人的公司将更快交付货物并改善卡车运输业，美国企业将受益。然而，他遗漏了该分析中一个关键的必要要素，因为他从未解释申请人将如何更快或如何改善该行业。他也未证明这些改善将如何对该领域产生全国性影响。其次，他草率地得出结论称，该事业将产生重大积极经济影响，因为运输业整体产生可观收入。他随后断定，该公司是全国性倡议的对象，因为存在关于州际卡车运输的法规。最后，他认定拟议事业将惠及个人和社会福利，因为该公司将高效运输货物，从而使社会更好。这些部分作出了推定性的结论，而没有分析和证据予以支持。在这一冗长的讨论中，Dr. I l从未解释申请人的拟议事业如何在该公司客户之外影响车辆运输领域，或他的事业如何会产生与全国重要性相当的经济影响。根据所提供的证据，申请人未能证明其拟议事业将对卡车运输业产生全国性影响。

申请人还主张其企业将具有“ 多重 ”经济利益，具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我们国家带来重大积极经济影响。具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，可能具有全国重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。然而在此，商业计划未能充分支持这些关于创造就业和收入的预测。

申请人的第二份商业计划预计，申请人的公司将在第五年达到共50名员工，薪资支出将从第一年的447500美元增长至第五年的2973159美元。他还预计第一年产生净利润29585美元，增长至137624美元，在

第五年的$137,624。然而，该计划未解释这些预测是如何计算的，也未充分澄清这些预测将如何实现，记录中也不包含支持商业计划财务预测的证据。优势证据标准要求证据证明申请人的主张很可能为真，其中对真实性的判定是基于每个个案的事实情况作出的。Matter ofChawathe, 25 I&N Dec. at 3 76。在评估证据时，真实性不应仅凭证据的数量而应凭其质量来判定。See id. 在此，缺乏支持性细节削弱了商业计划的可信度和证明价值。

即使我们假定第二份商业计划中的所有预测都是准确的，记录也缺乏证明其影响将具有全国重要性的证据。申请人为支持申请所作的陈述主张，其企业将具有“ 雇用美国工人的重大潜力，并[将具有]其他强大的积极经济影响 ”。然而，申请人未提供文件支持这些关于该公司将带来达到全国重要性水平的重大经济增长的陈述。记录未说明如商业计划所预测的那样创造50个就业岗位并产生利润，将如何对全国重要性水平产生重大积极经济影响。申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。因此，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全国重要性水平。相应地，记录未充分证明申请人的拟议事业具有全国重要性。

正如Dhanasar认定课堂教师的拟议事业不具有全国重要性，因为它不会更广泛地影响该领域，我们认定记录未证明申请人的拟议事业将充分延伸至其客户之外，以更广泛地影响该地区或国家。26 I&N Dec. at 893。他未证明因申请人的事业而产生的对地区或国家经济的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

因此，我们认定记录未证明申请人的拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的全国重要性，且申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关Dhanasar框架下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出其裁决所不必要的问题作出认定 ”）；see also Matter ofL-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

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明其符合资格或作为裁量事项应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。