JUN182024_07B5203 · 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：31303153 日期：2024年6月18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豁免的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。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

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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，其随后必须证明其值得对工作要求给予"符合国家利益"的酌情豁免。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）可作为酌情事项[1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 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

审理主任认定申请人符合高级学位专业人士的资格，但未能根据 Dhanasar 框架确立国家利益豁免的资格。基于下述理由，本办公室同意审理主任的认定，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的国家重要性。

A. 国家利益豁免

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。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。Id.

在初始申请中，申请人主张其意图"在急需的货运运输领域寻求作为企业创始人和所有者的就业"，并补充称"货运和货物行业是美国经济的命脉"。据申请人称，虽然他此前因其工艺方面的经验而寻求国家利益豁免，但"COVID-19 疫情……改变了[他的]计划……[他]决定贡献[他的]可转移技能并创办[他的]自己的运输公司"。申请人主张其"在运输行业创办和管理公司"的事业"将仅产生直接利益，因为它将提供至关重要的服务、创造就业并刺激经济活动"。为支持其事业，申请人提交了个人陈述、商业驾驶执照（CDL）、其个人和公司纳税申报表的副本、其公司 D- Transportation, LLC 的注册成立文件，以及该公司持续客户合作的证据。值得注意的是，尽管申请人表示他受 COVID-19 疫情启发而建立其运输公司，但证据显示该公司成立于2018年，并自2019年以来一直积极经营业务。

在审理主任发出补件通知（RFE）要求提供额外信息和证据以证明其事业的国家重要性之后，申请人提交了新的个人陈述、D- Transportation, LLC 的商业计划、一封专家意见书，以及讨论 COVID-19 疫情后货运运输需求增加、

[1] 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裁决中）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酌情性质）。

疫情造成的供应链中断，以及美国卡车司机短缺的各种文章和报告。申请人主张，"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，[他的服务]在该领域[的需求]至关重要"。在其更新的个人陈述和商业计划中，申请人详细阐述了其目标，即"通过为客户提供增值利益来提升这些服务的标准"，他主张这将"对物流和运输行业产生重大影响"。根据其商业计划，该公司最初将"专注于全美国的货运周转，包括将整车货物从目的地运至目的地"，并"将货物从供应商运至制造商、再运至分销商和零售商，与配送中心、仓库和批发商合作运营"。此外，他表示其公司将提供"面向商业客户的跟踪和物流管理解决方案"，包括货运经纪服务、卡车调度服务、协助寻找货源、分配货源和管理司机、维持汽车承运人合规、管理天气延误、提供客户服务以及管理账单和文书工作。

审理主任认定，虽然证据确立了申请人事业的实质价值，但记录未显示该事业将对该行业产生与 Dhanasar 所设想的国家重要性相称的更广泛影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式产生重大经济利益。

在上诉中，申请人主张他提交了"支持其主张的有说服力的证据"。然而，除了提及商业计划中的宽泛主张外，申请人并未指明他认为哪些证据或信息有说服力地支持其主张，也未详细说明该信息如何反驳审理主任的结论。同样，虽然申请人对审理主任的结论表示总体不同意，但他未具体说明审理主任如何出错或决定中哪些因素有误。由于上诉必须具体指明不利决定中任何错误的法律结论或事实陈述，仅此遗漏即构成驳回的理由。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。尽管如此，基于下述理由，本办公室同意审理主任的结论，即拟议事业虽然具有实质价值，但不具有国家重要性。

在 Dhanasar 中，本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、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"。Dhanasar at 889。因此，本办公室"寻找拟议事业的更广泛影响"，并指出"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

在上诉中，申请人继续依赖卡车运输行业以及创业精神总体上的重要性，来主张其事业的国家重要性。具体而言，申请人通过称"创业精神，特别是在运输和物流等行业，往往与创新相伴而行"来主张其事业的广泛影响。他进一步主张，其"在该领域的专业知识可以促成创新解决方案的开发，从而简化供应链、提高物流效率并增强美国企业的整体竞争力"。然而，申请人未指明他打算提供的服务将如何

在对其潜在客户产生直接利益之外，更广泛地惠及该领域。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Dhanasar 第893页。同样，我们认定申请人未能证明其拟议事业足以超出其业务及其客户的范围，从而以与国家重要性相称的程度更广泛地影响其领域，包括如其所主张的物流与卡车运输行业以及卡车运输劳动力。

我们也同意审理主任的意见，即记录未能证明申请人的事业将产生 Dhanasar 案所设想的显著经济利益。尽管任何基本经济活动都有可能对地方经济产生积极影响，但申请人未能证明其拟议事业直接产生的经济活动如何达到国家重要性的程度。在商业计划中，申请人表示到运营第五年，他预计实现总销售额2,300,000美元，同时雇用25名个人， resulting in an annual payroll expense of $1,378,668。值得注意的是，申请人表示其25名员工中有16名将是卡车司机，然而，鉴于所述卡车司机短缺，申请人未详细说明他打算如何在五年内招聘16名卡车司机。同样，商业计划未对其财务和就业预测的依据提供充分解释。2 但即使该事业的收入和创造就业预测得到了充分解释和支持，它们也不能证明其公司将以达到国家重要性程度的规模运营，且申请人未解释其拟议的就业人数和收入将如何影响其公司拟运营地区。

最后，我们审查了所提供的专家意见信，但认定该信在证明申请人拟议事业的国家重要性方面几乎没有证明价值。该专家意见信提供了结论性陈述，讨论卡车运输行业和物流领域总体上的重要性，包括该行业的预期增长，但未具体涉及可直接归因于申请人公司的更广泛影响。在评估拟议事业的国家重要性时，行业的重要性不足以确立国家重要性，相反，我们关注“ 外国人拟从事的具体事业 ”的更广泛影响。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。USCIS 可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作咨询意见，作为专家证言。Matter of Caron Int'l，19 I&N Dec. 791, 795（Comm'r. 1988）。然而，USCIS 最终负责就非公民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。同上，另见 Matter of D-R-，25 I&N Dec. 445, 460 n.13（BIA 2011）（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证言不同的权重）。在此，专家意见信的大部分内容与申请人拟议事业的国家重要性缺乏相关性。

2 虽然这不是我们裁定的依据，但我们注意到记录显示申请人的业务在本申请提交前已运营两年多；然而，纳税申报表中确认的实际收入仅为商业计划中相应运营年度预测金额的三分之一。此外，记录中未包含与所述就业预测一致的招聘证据。虽然申请人不被要求证明拟议事业更有可能最终成功，但申请人可能希望在未来的任何提交中处理这一问题。

基于上述理由，证据未能确立 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。

B. 基础类别的资格

虽然由于申请人未满足 Dhanasar 框架的第一项要件，申请必须被驳回，但在对记录进行重新审查后，我们质疑记录是否包含充分证据证明其有资格作为高级学位专业人士获得 EB-2 移民类别。具体而言，所提交的证据未能证明申请人获得了 8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 所要求的至少五年“ 在专业领域 ”的渐进式学士后经验。首先，记录中包含关于申请人2005年1月至2017年3月期间经验的不一致信息。虽然申请人提供了一封信，称其在此期间为自雇，“ 从事艺术工作 ”以及“ 从事产品营销和业务开发活动 ”，但他未提供证据佐证其关于从事“ 订立合同[和]谈判 ”等业务开发活动的陈述，也未澄清该经验与拥有和经营卡车运输公司有何充分关联。此外，明显矛盾的是，申请人在其签署的美国劳工部 ETA Form 750B《外国人资格声明》中表示，其先前就业仅为“ 工匠 ”领域的“ 地毯编织工 ”。

尽管如此，由于解决与申请人根据 Dhanasar 分析框架第一项要件申请国家利益豁免资格相关的问题对本上诉具有决定性，我们将保留对申请人所请求 EB-2 类别3资格的考量，以及其根据 Dhanasar 第二和第三项要件所主张的资格。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25（1976）（指出机构无需对其最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7（BIA 2015）（在驱逐程序中，申请人否则不符合救济资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代问题）。

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有资格或 otherwise merits a national interest waiver as a matter of discretion，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。

3 尽管如此，申请人应准备在今后任何请求作为高级学位专业人士获得 EB-2 移民类别的提交中处理这一问题。