JUN202024_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：31474305 日期：2024年6月20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）

申请人是一名卡车司机和航运高管，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该基于就业的第二优先（EB-2）分类相关的职位邀请要求。见该法第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）可以授予这一对所需职位邀请、从而对劳工证的自由裁量豁免。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属于自由裁量性质）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明豁免所需职位邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据 8 C.F.R. § 103.3 提交至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。

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在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

由于法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中设定了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS 可以作为自由裁量事项，向被归类为 EB-2 类别的申请人授予对职位邀请、从而对劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业具有

实质价值和国家级重要性；(2) 该非公民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家级重要性，侧重于该非公民拟从事的具体事业。该事业的价值可以在商业、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级重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将重点从拟从事的事业转移到该非公民本人。为确定该非公民是否处于有利地位能够推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。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，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS 可以评估以下因素：鉴于该非公民资格的性质或拟从事的事业，该非公民获得职位邀请或该申请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；以及该非公民贡献所涉及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，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。

申请人打算通过其货运公司 I_____I 在美国各地为众多行业提供散装商品运输服务。该公司将专营罐车和冷藏卡车运输，运输需要专用设备进行运输的货物，如汽车、砾石、沙子、化学品、冷冻货物、牲畜、牛奶和石油。

针对审理主任就拟从事事业发出的补充证据请求（RFE），申请人提交了卡车运输服务合同、I_____I 的 IRS 雇主识别号、专家意见书、商业计划书、其纳税申报表以及有关卡车运输行业的文章等文件。审理主任认定申请人已证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，且拟从事的事业具有实质价值。然而，审理主任认定申请人未能证明该事业的国家级重要性，即 Dhanasar 分析中的第一项要件，因为他未能表明其事业将如何产生全国性影响。

在确定国家级重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管申请人主张其商业计划书和自传陈述讨论了各种

关于卡车司机迫切需求的国家和政府举措的重要性，包括拜登-哈里斯卡车运输行动计划，但此处的关键问题不是这些举措以及运输和卡车运输是否具有国家级重要性。相反，申请人必须证明其位于佛罗里达州的货运公司 I_____I 的具体拟从事事业具有国家级重要性。他提交的大量文章，如“ 货运卡车运输市场规模 [2023-2030] 行业增长、份额和趋势预测分析 ”和“ 卡车运输危机：美国是否在海外寻找更多司机 ”，涉及航运业的经济增长和卡车司机短缺，涵盖的是一般运输行业，而非确立其特定专业服务或商业的国家级重要性。在 Dhanasar 中，本办公室指出“ 我们寻找拟从事事业的更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有国家级重要性，例如，因为它在某一特定领域具有全国甚至全球影响。 ”Id. 本办公室还指出，“ 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级重要性。 ”Id. at 890。在此，申请人依赖的是卡车运输行业整体的重要性，侧重于其在美国供应链和经济中发挥的关键作用。如前所述，在确定国家级重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人提交了证明货运卡车运输行业司机短缺的文件，并主张其拟从事的事业“ 包括缓解这一短缺，以及创造新就业机会、创建新企业，并满足人口、商品生产者和建筑公司的需求。 ”然而，所声称的职业或职业技能短缺并不能使其拟从事的事业在 Dhanasar 框架下具有国家级重要性。事实上，此类合格工人短缺正是美国劳工部通过劳工证程序直接处理的。

此外，申请人强调其“ 专业知识、经验和技能 ”。然而，申请人的知识、技能和能力涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将重点从拟从事的事业转移到外籍国民本人 ”。Id. at 890。此处的问题是，他拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家级重要性。1

尽管他为拟设立的公司提供了一份商业计划，但申请人提交的支持性证据不足以佐证该计划中的主张。虽然申请人的税务记录、与 的独立承包人协议以及I !的雇主识别号（EIN）表明他已建立了一家利润不断增长的企业，但记录中缺乏详细说明申请人将如何继续扩大经营的证据。此外，申请人未能证明商业计划中所声称的收入和就业预测——即使可信或合理——如何具有雇用美国工人的重大潜力，或如何为我国带来其他实质性积极经济影响。尽管商业计划预测收入将从第1年的727K美元增长至第5年的超过6M美元，但申请人未能确立该数据的重要性，以表明对区域或国家经济的益处将达到“ 实质性积极经济影响 ”的水平

1 申请人的论点和证据涉及拟议事业的实质价值方面，而非国家重要性部分。

Dhanasar案所设想的水平。Id. at 890。同样，尽管商业计划声称创造20个就业岗位，但申请人未能证明这些数字的相关性，也未能表明这样的未来人员配置水平将在与国家重要性相称的水平上为I I佛罗里达地区或更广泛的美国经济提供实质性经济利益。例如，申请人未能确立这样的就业数字将利用该地区大量劳动力，或将在区域或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。基于所有这些原因，记录未能证明，除了为其潜在客户和员工提供的有限益处之外，申请人的拟议事业具有更广泛的影响，达到具有国家重要性的水平，或表明它将提供实质性积极经济影响。

由于记录中的文件未能确立Dhanasar先例决定第一要件所要求的拟议事业的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对申请人在Dhanasar所述第二和第三要件下的资格进行进一步分析将没有实际意义。2

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架的第一要件，我们认定申请人未能证明其符合资格，或在自由裁量权范围内以其他方式理应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代裁判依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。

2 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终裁判不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能以其他方式满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。