MAR142024_11B5203 · 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：30134252 日期：2024年3月14日

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）

申请人是一名运输销售行业的企业家，寻求以拥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（即国家利益豁免）。参见《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)。我们对本事项中的问题重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，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（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职位offer要求行使自由裁量豁免，即符合“ 国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“ 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[1]，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟议事业（endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
- 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、分析

审理主任认定申请人符合 underlying EB-2 分类的资格，即作为高级学位专业人士。因此，剩余问题是申请人是否已根据 Dhanasar 框架确立其国家利益豁免的资格。

Dhanasar 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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。Id. 我们同意审理主任的结论，即拟议事业具有实质价值，因为该事业属于我们认定可证明具有实质价值事业的领域：商业和创业。Id. 然而，尽管申请人已证明拟议事业具有实质价值，记录并未显示其具有国家重要性。

记录反映，申请人最初提议在美国作为销售经理/企业家工作，以管理和运营其位于美国的管理咨询服务公司，以“ 提供营销、销售流程咨询以及招聘和猎头服务 ”。通过其业务，他声称将“ 促进美国商业和贸易 ”，并“ 改善商业机会 ”。他计划依靠其“ 在轻型至超重型卡车销售方面的丰富经验 ”提供独特的价值主张，即“ 提供专注于销售和营销流程以及卡车驾驶招聘的培训和咨询…… targeting 运输行业 ”。申请人提供了一份确定性声明、一份五年商业计划、来自先前客户的证明其在卡车销售领域经验的推荐信、一封专家意见信，以及详细说明移民、企业家、小企业的经济重要性以及管理咨询和销售行业预期增长的行业报告和文章。[2]

审理主任得出结论，证据未能证明其拟议事业具有国家重要性，因为其商业计划表明，在业务的前五年，申请人预计仅雇用六名员工，并计划每月依赖“ 从巴西进口卡车司机 ”[原文如此]。因此，审理主任认定申请人未显示该事业具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”，申请人也未证明该事业否则将具有达到国家重要性水平的前瞻性影响。

[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（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的立场，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）。

[2] 虽然我们未逐一讨论记录中包含的每一份证据，但我们已审查并考虑了每一份证据。

在上诉中，申请人未就审理主任的结论提供任何解释或澄清。相反，申请人的书面论证意见讨论了多项事业，这些事业与记录中描述的事业存在实质性差异。除了讨论其最初提出的拟议业务外，申请人还表示他将“在数字媒体和IT领域提供其作为企业家的专业知识”，并“在美国提供商业认证、IT学校、软件出版和IT咨询”。由于数字媒体、商业认证或IT服务在审理主任面前的记录中并非申请人拟议事业的一部分，我们不会在上诉中首次考虑它们。USCIS条例明确规定，申请人必须在提交申请时确立其寻求的福利的资格。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。申请人不能在上诉中实质性改变拟议事业，以使有缺陷的申请符合USCIS要求。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。因此，我们仅考虑在审理主任面前所描述的事业。

申请人还概括性地指控审理主任未适用正确的举证标准，且未能适当考虑记录中显示其在该领域经验及其拟议商业事业影响的证据，并指出审理主任的决定未考虑申请人的商业计划和确定性声明等。然而，审理主任的结论主要基于对这些确切文件的审查，这些文件包含关于申请人拟雇用美国工人的相互矛盾的陈述。虽然我们承认“雇用美国工人的潜力”仅是我们评估事业国家重要性时考虑的一个因素，但记录并未显示申请人的事业否则达到 Dhanasar 所设想的国家重要性水平。

本程序的举证标准是优势证据，意味着申请人必须证明其所主张的内容“更有可能”或“可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id.；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。经对记录重新审查，我们认为审理主任对证据的评估没有错误，因为证据未能以优势证据证明申请人的拟议事业具有 Dhanasar 框架所设想的国家重要性。

关于申请人的具体事业，申请人主张，由于该事业的目标——包括与其客户合作“优化物流、增强分销网络并提高道路运输行业的整体效率”——与旨在现代化基础设施的联邦倡议相一致，这足以确立其国家重要性。我们不同意。虽然所述这些目标与联邦倡议的一致性可能说明该事业具有实质价值，但并不能确立该具体事业的潜在前瞻性影响。此外，申请人未显示为其潜在客户优化物流和运营将如何提高运输行业的整体效率或导致与 Dhanasar at 889 所述国家重要性相称的“更广泛影响”。

根据商业计划，申请人将提供管理咨询服务，特别侧重于营销、销售流程咨询以及招聘和猎头服务。该

申请人主张，这一事业同样具有国家重要性，因为它将“ 对关键商业和商务活动产生重大涟漪效应…… ”。然而，记录并未印证这些主张。商业计划书声称，该公司将因其预计3.6百万美元的营收以及在运营头五年为六个直接就业岗位支付962000美元工资而对管理咨询行业和美国经济产生积极影响。值得注意的是，这六个岗位中只有三个将是全职岗位，且申请人未解释这些营收预测的依据，也未详细说明拟议的就业人数将如何影响预期运营地区。即便该事业的营收和就业创造预测不止于臆测，它们仍不足以表明该事业将以上升到国家重要性水平的规模运营。尽管任何基本经济活动都有积极影响经济的潜力，但申请人并未证明其拟议事业所预测的经济活动如何上升到国家重要性水平。

记录显示，申请人在卡车销售行业拥有数年工作经验。推荐信赞扬申请人制定了“ 营销策略 ”，这些策略“ 在客户服务、成本降低和目标受众方面增加了[其客户的]业务 ”，并赞扬其向客户提供了“ 竞争对手无法提供 ”的知识和洞见。然而重要的是，申请人的专业知识和成功记录是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Id. at 890。此处的问题是申请人是否已证明其拟议事业的国家重要性。

申请人还提交了大量文章，内容涉及各种领导策略、IT对销售管理的重要性、薪酬最高的销售工作以及如何增加销售和业务运营。值得注意的是，其中数篇文章是面向商业专业人士的教育指南。除了笼统地声称这些文章证明了申请人事业的经济影响外，他并未充分解释它们如何确立其国家重要性。在签证申请程序中，申请人有责任确立其符合所寻求移民福利的资格。Section 291 of the Act, 8 U.S.C. § 1361; Matter of Otiende, 26 I&N Dec. 127, 128 (BIA 2013)。与该责任相称的是解释所提供证据之重要性的责任。Repaka v. Beers, 993 F. Supp. 2d 1214, 1219 (S.D. Cal. 2014)。此外，依赖管理咨询行业以及一般意义上的创业重要性，并不能确立申请人的具体事业具有国家重要性。

同样，尽管移民、企业家、小企业和卡车运输行业对美国经济的经济重要性具有相关性，但在确定国家重要性时，相关问题并不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性。相反，我们关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。See Dhanasar at 889。因此，申请人依赖有关企业家和商业发展的背景信息和统计数据并不具有说服力。

我们认识到申请人打算专注于卡车运输和运输行业；然而，申请人并未解释其“ 在轻型至超重型卡车销售方面的丰富经验 ”将如何转化为对该行业超越其直接客户的有影响力服务。在Dhanasar中，我们讨论了教学通常不会以上升到国家重要性的方式更广泛地影响教育领域，因为其影响仅限于申请人的直接学生。

Dhanasar at 893。此处同样，记录并未显示申请人的拟议事业将充分延伸至其潜在客户之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域。

我们还审查了V-L-博士的专家意见，并认定该意见几乎未提供额外解释以确立申请人拟议事业的国家重要性。V-L-博士未讨论申请人的具体拟议事业，也未提及他计划中的业务。事实上，专家意见信的很大一部分集中于营销经理的重要性，这与申请人作为销售经理/企业家的拟议事业不一致。USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为专家证词提交的证据中的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责对外籍国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。Id., see also Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证词可能因相关性、可靠性和整体证明价值而被赋予不同权重）。此处，专家意见信的许多内容就申请人拟议事业的国家重要性而言缺乏相关性和证明价值。

最后，我们注意到记录显示申请人打算将其公司设在小企业管理局HUBZone，该区域“ 与一项国家倡议相关联，因此具有国家重要性 ”。然而，这错误适用了Dhanasar框架。在Dhanasar中，我们解释称，“ [a]具有雇用美国工人之重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，尤其是在经济萧条地区，例如，可被视为具有国家重要性。 ”Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。尽管申请人表示他已创立该公司，但记录中不包含任何证明该公司成立的证据，也没有任何证据确立其实际地点。因此，申请人未提供充分证据证明其业务实际上将位于HUBZone，且申请人的商业计划书称其不符合资格3且不打算符合HUBZone项目的资格。更重要的是，记录未充分确立在这些指定的欠利用商业区增加就业将产生与国家重要性相称的积极经济影响，尤其是鉴于申请人仅预计在未来五年雇用六名员工，其中三个将是兼职岗位。因此，申请人拟议事业可能位于HUBZone这一事实并不能确立申请人的事业具有国家重要性。

基于所讨论的全部理由，证据未能确立拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性。

3 参与该项目有若干必备资格，包括寻求参与HUBZone项目的企业必须至少51%由美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落拥有。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定其未能确立有资格或另行在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格和上诉论点。See INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“ 法院和机构无需对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)（在申请人另行不符合资格时拒绝审理上诉中的替代问题）。

命令：上诉被驳回。