MAY072024_04B5203 · 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：30727889 日期：2024年5月7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）

申请人是一名卡车运输行业的企业家，寻求就业第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）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)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合高级学位专业人士资格，但其未能证明豁免所需的工作要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。1 此事现由我方审理上诉。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我方对本案问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我方将驳回上诉。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得对工作要求“ 符合国家利益 ”行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“ 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指出，USCIS可作为自由裁量事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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

1 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相当于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。
2 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）。

• 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

申请人拟在俄亥俄州建立一家卡车运输企业。申请人称其“ 商业事业是通过确保所有货物以保持其质量的方式安全储存和运输，来提升美国卡车运输服务的整体标准。 ”申请人表示其打算将业务扩展至美国和加拿大各地。

审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，我方同意。然而，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。具体而言，审理主任审查了申请人公司的商业计划，并认定其收入和创造就业的预测不会产生Dhanasar中作为确立事业国家重要性积极因素所指出的那种“ 实质性积极经济影响 ”。Id. at 890。审理主任认定申请人的拟议事业不会在其领域内产生更广泛的影响，也不会具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张记录中的证据表明其拟议事业具有国家重要性。具体而言，申请人称其商业计划解释了“ 申请人的贡献将究竟是什么，或申请人的贡献将如何在全国层面产生深远影响 ”。申请人进一步主张其拟议事业将对美国卡车司机短缺、整体经济、其供应链产生深远影响，并与围绕保障国家安全的核心优先事项相一致。

Dhanasar框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重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，我方考虑其潜在预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

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，我方侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。我方进一步指出，“ 我方寻求拟议事业的更广泛影响 ”，并且“ [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内具有国家甚至全球影响。 ”Id.。我方还指出，“ [一]项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他实质性积极经济影响的事业，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。

我们已审查申请人的商业计划及其预测，即其拟设立的公司将在五年内直接雇用50名员工，并在该期间累计支付超过$3.2百万的工资，产生超过$3.5百万的收入。该商业计划使用经济政策研究所发布的一项乘数，以表明该公司在运营第五年时将产生96个间接就业岗位。重要的是，这些就业和收入预测没有显示其依据的细节支持。此外，记录不支持该行业直接创造50个额外就业岗位或公司预期产生的收入将

具有与Dhanasar框架第一项要件的国家重要性要素相称的实质性经济利益。例如，在上诉中，申请人称在“宏观经济层面”其事业将具有“重大影响”，指出其拟议创业事业“有助于国家长期经济健康和稳定”，“降低贫困率”，“增强获得教育和医疗保健的机会”，并“营造有利于创新和进步的环境”。然而，申请人几乎没有提供解释和支持性文件来证实其拟议卡车运输业务将对美国的长期经济前景、贫困率、教育和医疗保健或美国经济内的创新产生潜在的预期国家影响。尽管申请人主张其公司将提供经济增长，且其商业计划显示其有意扩展公司，但记录并未显示申请人拟议事业对美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济影响”水平。Id.。

申请人还在上诉中指出COVID-19大流行，主张这场危机“暴露了国家供应链的脆弱性”，称其“专注于改善供应链……是对社会的重大贡献”，并具有“对社会福利的深远影响”，确保“包括医疗用品和食品在内的关键物资……可靠地送达消费者”。然而，申请人再次未能充分说明或记录其拟议卡车运输公司将如何对美国供应链产生“深远影响”，以致这将对国内关键物资的供应方式产生潜在的预期国家影响。

此外，申请人指出美国合格卡车司机短缺，且其事业与《interim National Security Strategic Guidance》（INSSG）相一致。然而，全国性卡车司机短缺本身并不足以确立申请人事业的国家重要性。3 申请人未能确立创造20个新卡车驾驶岗位将如何解决这一短缺或在全国层面影响这一短缺。此外，尽管申请人主张其事业与INSSG相一致，但其未充分解释其事业将如何保障国家安全并促进繁荣和民主社会。总之，申请人未能以优势证据确立其拟议事业将产生的任何影响的国家重要性。

此外，商业计划强调了申请人作为企业家超过20年的经验。然而，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”。Id. at 890。此处的问题是申请人是否已以优势证据证明其拟议工作的国家重要性。

尽管我们可能同意申请人所陈述的意图值得赞赏，但他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国家重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到国家重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更

3 我们进一步注意到，劳工部通过劳工证程序直接处理美国工人短缺问题。因此，某一职业中合格工人的短缺本身并不足以证明该职业的工人应获得职位要求豁免。见Dhanasar, 26 l&N Dec. at 885；另见20 C.F.R. § 656.1。

广泛的影响。Id. at 893。在此，我们同样认定记录未显示申请人的拟议事业将充分超出其自身公司及其客户的范围，以与国家重要性相称的水平对行业产生更广泛的影响。他也未证明其拟从事的特定工作提供原创性创新，从而对卡车运输业的进步有所贡献，或对其领域具有更广泛的影响。

由于申请人未根据Dhanasar检验的第一项要件确立资格，我们无需处理其在其余要件下的资格，并在此予以保留。4 举证责任在于申请人以优势证据标准证明其满足所寻求福利的每项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-376。申请人在此未做到，因此，我们认定其未作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。

4 见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的问题作出认定 ”）；另见Matter of L-A-C-, 26 l&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。