SEP172024_06B5203 · 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：33750926 日期：2024年9月17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）

申请人寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力的人士，并寻求对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求的国家利益豁免。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，认定申请人未能证明对所需工作邀请（因而对劳工证）的豁免将符合国家利益。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予以重新审查（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作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。此外，申请人必须表明对工作邀请要求的自由裁量豁免“ 符合国家利益 ”的正当性。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，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：

- 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拟议事业，以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

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）。

二、分析

关于国家利益豁免，第一项要件涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人打算作为一名具备 IT 技能的物流师工作。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提供了一份商业计划书，其中概述了他的卡车运输公司，称其为“ 一家位于纽约州的充满活力和前瞻性思维的卡车运输公司 ”。申请人表示，该公司将专营“ 综合卡车运输服务，提供区域和长途运输解决方案 ”。

就实质价值而言，事业的 merit 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体现。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定申请人确立了拟议事业的实质价值，但未确立其国家重要性。

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，并提交了一份修订后的商业计划书以及推荐信和意向书。由于申请人已被告知并获得了合理机会提供该证据，本办公室不会在上诉阶段首次考虑该证据。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(11)（要求所有被请求的证据须一次性一并提交）；Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（拒绝考虑上诉时提交的新证据，因为“ 申请人已被告知所需证据并获得合理机会在否决前为其记录提供该证据 ”）。

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，本办公室关注的是“ 外籍国民拟从事的特定事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

尽管申请人主张其提交的文章和商业计划书讨论了卡车运输业在美国全国的重要性，但此处的问题并非某一行业是否具有国家重要性。相反，申请人必须证明其特定的拟议事业——通过其在纽约地区的公司提供物流师服务——具有国家重要性。同样，其提交的文章涵盖广泛主题，如供应链问题以及扩大和改善卡车运输工作的努力，而非确立其特定专业服务或业务的 national importance。 [2]

在 Dhanasar 中，本办公室指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并且“ [a] 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. 本办公室还指出，“ [a] 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重要性。 ”Id. at 890。

[2] 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。

此外，申请人强调其“经验和行业适用的专业知识”。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，其拟从事的特定事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录“潜在预期影响”的证据。Id. at 889。在此，申请人未能证明其业务将如何对领域产生重大影响并达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。记录未通过支持性文件显示其事业如何充分延伸至其预期客户或雇员之外，以在与国家重要性相称的水平上更广泛地影响该领域或美国经济。

最后，尽管他针对审理主任关于拟设公司的补证通知提交了一份商业计划书，但申请人未提交任何支持性证据来印证其中的主张和数字。此外，申请人未证明其商业计划书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，或如何为我国带来实质性的积极经济影响。虽然商业计划书预测收入将从第1年的1.78M美元增至第5年的20M美元，但申请人未确立该数据的重要性，以表明对地区或国家经济的益处将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”水平。Id. at 890。同样，尽管商业计划书声称在第1年创造7个职位、第5年创造41个职位，以及30个独立承包商职位，但申请人未证明这些数字的相关性，也未表明此类未来人员配置水平将在与国家重要性相称的水平上为纽约地区或更广泛的美国经济提供实质性经济利益。例如，申请人未确立此类就业数字将利用该地区相当规模的劳动力人口，或将在地区或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。基于上述所有理由，记录未证明：除向其潜在客户和雇员提供的有限益处之外，申请人拟议的事业具有更广泛的影响，达到具有国家重要性的水平，或它将提供实质性的积极经济影响。

由于记录中的文件未确立 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性，申请人未证明国家利益豁免的资格。因此，进一步分析申请人在 Dhanasar 所述第二和第三项要件下的资格将无实际意义。[3]

[3] 见 INS v. Bagamashad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性认定”）；另见 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时，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

三、结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，本办公室认定申请人未证明其资格，也未以其他方式作为自由裁量事项有资格获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。

命令：上诉被驳回。