SEP282023_01B5203 · 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：28467018 日期：2023年9月28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）

申请人系国际贸易领域的企业家，请求将其归类为具有“ 特殊能力 ”的非公民，归入基于就业的第二优先（EB-2）移民签证类别，并豁免该类别的职位邀请要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）拥有自由裁量权，若其证明豁免将“ 符合国家利益 ”，则可免除职位邀请——以及因此相关的美国劳工部（DOL）认证要求。同上。

德克萨斯服务中心代理主任否决了该申请。主任认定申请人符合所请求的移民签证类别资格，即作为具有特殊能力的非公民。主任还认定其拟议事业具有“ 实质价值 ”，且其“ 处于有利地位 ”推进该事业。但主任得出结论，申请人未能证明该事业的“ 国家重要性 ”，也未能证明在其案件中豁免美国工人保护总体上将有利于美国。在上诉中，申请人主张主任忽视了证据。

申请人负有以优势证据标准证明其符合所请求福利资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经行使重新审查的上诉审查权，参见 Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，我们同意主任的意见，即申请人未能证明其拟议事业所主张的国家重要性。因此，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须证明其符合所请求的EB-2移民签证类别的资格，或作为持有“ 高级学位 ”的专业人士成员，或作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的非公民。本法第203(b)(2)(A)条。为保护美国工人的就业，该类别通常要求潜在的美国雇主寻求非公民的服务并获得DOL认证以在美国永久雇用他们。本法第212(a)(5)(D)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(D)。为避免职位邀请/劳工认证要求，申请人必须证明豁免美国工人保护将符合国家利益。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

本法或法规均未定义“国家利益”一词。因此，我们建立了一个裁决这些豁免请求的框架。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)。若申请人另符合高级学位专业人士或具有特殊能力的非公民资格，则在其证明以下事项时，可值得豁免职位邀请/劳工认证要求：

- 其拟议的美国工作具有“实质价值”和“国家重要性；”
- 其“处于有利地位”推进其预期事业；以及
- 总体而言，豁免职位邀请/劳工认证要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人系巴西出生和公民，声称拥有约20年国际贸易经验。在过去13年中，他经营自己的“货运代理”咨询公司，将货主与承运人联系起来，在公司与供应商之间建立贸易网络，并为客户提供进入全球市场的渠道。2019年，他在美国成立了自己的公司。申请人寻求扩展其美国咨询业务，以帮助企业家和美国中小型企业“走向全球”。

A. 实质价值

若拟议事业“具有创造重大经济影响的潜力”或涉及“研究、纯科学和促进人类知识”，则可能具有实质价值。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。记录表明，申请人的咨询业务可提供重大经济利益，包括帮助美国企业雇用更多工人。因此，我们同意主任的意见，即申请人的拟议事业具有实质价值。

B. 国家重要性

在评估拟议事业是否具有国家重要性时，我们必须考虑其“潜在预期影响”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在特定领域具有国家或全球影响的事业——“例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响”——可能具有国家重要性。同上。但即使专注于一个美国地理区域的企业也可能符合这一标准。同上。例如，“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影响的事业，特别是在经济萧条地区，……很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

主任认定，缺乏足够证据表明申请人的事业将在其自身及其客户之外创造重大经济利益。主任还认定，记录缺乏证据表明其事业将在国际贸易领域具有国家或全球影响。

在上诉中，申请人主张其商业计划证明了其拟议事业的国家重要性。该计划称，其美国公司“致力于帮助进口商

和出口商找到抢手的产品，利用产品和服务，以进入新的外国市场……我们将客户与世界各地市场联系起来。”（原文强调）。此外，该计划将其公司描述为“一家全方位服务的国际货运代理咨询公司，致力于帮助企业家和美国中小型企业走向全球。”（原文强调）。通过帮助美国企业进入新的外国市场，他主张其事业不仅将有利于其公司及其客户，还将有利于美国经济。

申请人进一步主张，其业务将有助于减少碳排放，因为该公司许多客户分销自行车、电动自行车以及电动和燃气车辆。他指出，减少碳排放是美国政府的“首要优先事项”。

我们同意，帮助美国企业进入新市场以及支持“可持续出行（sustainability mobility）行业”是有价值的。但是，与Dhanasar案的分析相反，申请人并未证明其具体事业将对经济或国际贸易领域产生全国性影响。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889（“第一项要件，即重大价值与国家重要性，着眼于外国人拟从事的具体事业。”）。他预计，其企业将在五年内产生超过2.3百万美元的收入并雇用17人。但他并未证明这些预计水平具有全国性意义。

申请人还主张，在五年内，其业务将与客户、其供应商和其他公司一起创造255个间接就业机会。但申请人估计的间接就业人数与其他证据相冲突。他提交了一封来自美国商业管理教授的专家意见信，指出每创造一个直接就业机会平均会带来2.5个额外的间接就业机会。在未作解释的情况下，申请人声称其创造的每个直接就业机会将带来15个额外的间接就业机会。申请人必须通过指向真相所在的独立、客观证据来解决不一致之处。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)。因此，我们不认为申请人事业将创造的预计间接就业人数是可信的。

基于上述理由，申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。因此，我们将维持申请的否决。

C. 特殊能力

此外，与主任的认定相反，申请人未能证明其符合所请求的移民签证类别资格，即作为具有特殊能力的非公民。虽然主任认定其至少符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中六项证据标准中的三项，但他未能证明其具有“在科学、艺术或商业方面显著高于通常遇到的专业知识水平”。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（定义“在科学、艺术或商业方面的特殊能力”一词）。根据USCIS政策，“通过提供至少三种初始证据满足最低要求本身并不能确立受益人实际上符合特殊能力分类的要求。”6 USCIS Policy Manual F.(5)(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。“官员还必须考虑证据的质量。”同上。

1. “ 显示外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

为满足作为特殊能力非公民分类的这一证据要求，申请人提交了一份巴西大学的学业记录副本，显示其在2000年至2003年期间修读了对外贸易管理学位课程。但该文件并未表明其已完成获得学位所需的学分数量。申请人还提供了一份2005年由巴西商业课程和培训提供方出具的证书。该文件表明其参加了一个为期三天的市场营销课程。

记录并未表明申请人在其领域拥有学位，或通过教育以其他方式获得了国际贸易方面的重大专业知识。因此，这些文件不能证明申请人的学业记录超出其领域通常所见者。

2. "由现任或前任雇主出具的证明信，表明该外籍人士在其被寻求的職業中拥有至少十年全职经验。" 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

申请人根据该要求提交了两封信函。其中一份文件关于其自2019年以来的美国雇佣情况，由他本人签署。然而，作为本程序的当事方，申请人可能偏向于自己。因此，在没有其他独立客观证据的情况下，其自签信函关于其在公司职责的可信度不足。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(2)(i)（要求以宣誓书替代无法获得的、来自"非申请当事方人士"的所需证据）。

另一封信函由一位银行经理签署，关于申请人2010年至2019年受雇于其巴西公司的情况。然而，记录并未证明申请人的公司雇用了该银行经理，或她对该申请人在其公司的职责有亲身了解。此外，该信函称申请人"[谈]判了进口和分销独家协议"，并专注于"进出口，拥有长期专有技术和贸易领域专业知识"。但该公司巴西商业登记副本将该公司描述为自行车批发商和零售商，表明申请人更多专注于本地销售而非国际贸易。因此，他未能解决关于所主张国际贸易经验的所有不一致之处。参见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591。

3. "证明该外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据。" 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

申请人提交了其2020年美国所得税申报表副本，表明其从美国企业获得88,189美元收入。但与其先前未成功的自行申请一并提交的证据表明，他此前收入较少。其2019年美国所得税申报表副本表明，其美国企业在运营第一年仅赚取6,136美元。此外，一位巴西会计师的信函称，申请人获得的年收入折算为以下美元金额：2017年60,188.09美元；2016年22,988.51美元；2015年78,078.08美元。因此，申请人

的收入历史不均衡，且记录并未证明其报酬超过其他国际贸易顾问。

4. "专业协会会员资格的证据。" 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。

申请人提交了一封来自
._____. 的信函，据称其于2018年6月加入。由于受益人本人缺乏大专以上学位，记录并未证明该组织的成员为专业人士。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（通过引用该法第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)，将"专业"一词定义为包括建筑师、工程师、律师、医师、外科医生和教师，以及任何其他需要学士学位才能进入的职业）。此外，记录显示该信函的签署人是申请人一家巴西客户的业主。因此，由于可能存在偏向申请人的偏见，该会员资格信函可能不可信。参见 Matter of Chin, 14 I&N Dec. 150, 152 (BIA 1972)（指出，要具有证明力，文件通常必须包括宣誓人与受影响当事方之间关系的性质，如有）。

5. "同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域的成就和重大贡献的认可证据。" 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

为声称其符合该标准，申请人提交了客户信函。这些信函描述了客户与申请人的关系及其技能。但这些信函并未确立其在国际贸易领域的成就或重大贡献。一位客户称，当其先前供应商在COVID-19疫情初期暂时关闭时，申请人帮助他们获得了新供应商。但记录缺乏足够细节以证明申请人的帮助构成该领域的重大成就或贡献。总之，基于申请人证据的质量，他未能证明其拥有"显著高于科学、艺术或商业中通常所见水平的专业知识程度"。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（定义"特殊能力"一词）。

审理主任未告知申请人这一证据缺陷。因此，在本事项的任何未来提交中，他必须提交关于其主张在国际贸易领域特殊能力的额外证据。

我们关于申请人未能证明其拟议事业具有所称国家重要性的结论解决了本上诉。因此，我们拒绝审理并在此保留申请人关于豁免美国工人保护对美国的所称利益的上诉论点。参见 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"）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本来就不符合救济资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代问题）。

命令：上诉被驳回。

6