SEP252023_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：28311150 日期：2023年9月25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）

申请人是一名语言学家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《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此EB-2移民分类相关的职位邀请要求。参见该法第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）可酌情批准对所需职位邀请、并因此对劳工证的豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但申请人未能证明豁免所需职位邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christa'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，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

尽管法规和相關条例均未界定“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，在申请人确立 EB-2 分类资格后，USCIS 可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(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，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

事业；以及 (3) 权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的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。关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

如上所述，审理主任认定“ 证据足以证明[申]请人是高级学位专业人士。 ”然而，审理主任在决定中唯一涉及的教育是“ 2016年从I_____I大学获得的[外国]语言……及文学学士学位。 ”同样，在先前的一份证据请求（RFE）中，审理主任声称“ 来自I_____J_____I大学的文凭[证明][申]请人于2016年获得了高级学位。 ”条例将“ 高级学位 ”定义为“ 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。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（着重号为原文所加）。尽管条例还设想“ 美国学士学位或外国同等学位，随后在专业领域具有至少五年逐步提升的经验 ”的组合等同于高级学位，但审理主任并未讨论申请人是否在其2016年学士学位之后在专业领域具有至少五年逐步提升的经验。Id. 由于我们仍认定记录未能证明豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益，我们对申请人是否满足第二优先资格标准保留意见。See id.; see also INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所需结论所不必要的问题作出认定 ”）；Matter of L-A-C-, 26 I&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）。

最初，申请人将事业描述为计划“ 在急需的货运运输领域的企业中寻求担任[传]播[总]监的职位。 ”更具体地说，申请人声称：“ 我计划在I_____I或类似公司担任[传]播[总]监。 ”申请人进一步陈述：

[我]拟从事的事业因若干原因具有实质性的国家重要性。第一，它将在我的特定领域内产生国家或全球影响。第二，它具有显著潜力改善并进一步发展美国的卡车运输和物流行业，该行业具有实质性的积极经济效应。第三，它具有显著潜力雇用美国工人，并具有其他强大的积极经济影响，尤其是在美国经济萧条地区。第四，我的事业将广泛增进社会福利或文化丰富。最后，我的事业影响政府实体已描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项。 ”

然而，尽管申请人重复了 Matter of Dhanasar 中的措辞，但最初并未提供关于拟从事的事业将如何实现这些概括性主张的具体信息。See generally Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

在回应审理主任的RFE时，申请人提交了一份文件，标题同时为“ 商业计划 ”和“ EB2个人计划 ”，大致日期为2022年，文件中称申请人为“ 副总裁 ”。该文件表明其目的是“ 突出[申请人]作为受雇于I_____I一家卡车运输公司的专业人士对美国经济的潜在贡献，在该公司，他被委以培训司机、与合作伙伴沟通以及公司整体管理的任务。 ”尽管该文件的一个标题称其为商业计划，但该文件并未涉及申请人雇主的运营计划。相反，该文件的大部分——33页中的第8至32页——提供了关于“ 长途货运卡车运输行业 ”、“ 本地货运卡车运输行业 ”、“ 卡车司机短缺 ”、“ 美国对卡车运输行业的依赖 ”、“ 对卡车运输的需求 ”以及“ 电子商务市场增长的影响 ”的概括性信息，而未具体涉及申请人雇主的业务或其运营计划。该文件的其余部分涉及申请人本人、其“ 教育 ”、“ 专业经验 ”、“ 专业发展 ”、“ 个人技能和素质 ”以及“ 事业 ”。因此，尽管该文件由_____享有版权，且其中一个标题称其为“ 商业计划 ”，但该文件是申请人的个人计划，而非申请人雇主的商业计划。

该个人计划声称，申请人将“ 运用其沟通、多任务处理和解决问题的才能，通过教育司机尽量减少道路事故并遵守联邦汽车运输安全管理局（FMCSA）标准，来改善其所在公司的运营。 ”该个人计划进一步指出：

除培训司机外，[申请人]还将参加FMCSA和机动车管理局组织的培训课程和行业活动，在那里他将能够获得额外的行业知识，并扩大其联系人网络，这将被证明对其受雇的公司和整个美国经济都有利。 ”

该个人计划补充说，申请人“ 将研究可持续和安全项目及技术，例如车内通信和OnGuard™碰撞缓解系统，并培训美国司机如何在运输途中实施这些技术。 ”尽管该个人计划声称申请人打算“ 帮助创建一支合格的劳动力队伍，以解决美国持续存在的卡车司机短缺问题 ”，但我们注意到，培训司机使其合格与雇用司机是有区别的。

审理主任认可了申请人的提交材料，但认定“ 尚不清楚[拟从事的事业]如何具有国家重要性。 ”

在上诉中，申请人不仅声称他“ 寻求在卡车运输行业领域就业 ”，而且首次声称其拟从事的事业涉及“ 最终拥有并经营自己的卡车运输公司，该公司将从事州际运输并将有利于州际商业。 ”

申请人必须在提交申请时确立其寻求该福利的资格。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测而获批，也不得在申请人依据一套新的事实变得符合资格之后获批。参见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人不得为使有缺陷的申请符合要求而对申请作出重大变更。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

由于申请人在提交时对拟议事业的描述并未表明其将涉及“ 最终拥有并经营自己的卡车运输公司 ”（如其在上诉中首次主张的那样），其关于拥有并经营卡车运输公司的讨论提出了一套新的事实，不能确立资格。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另参见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。因此，我们无需进一步处理申请人关于拥有并经营自己的卡车运输公司的主张。

同样在上诉中，申请人讨论了关于货运卡车运输业的概括性信息，其主张这些信息“ 强调了[其]拟议事业如何具有重大的国家和全球影响，以及雇用美国工人的相当潜力，并具有其他重大积极经济效应 ”，因此，记录“ 清楚地确立了其事业具有[原文如此]国家重要性，而美国公民及移民服务局认定并非如此，属于错误 ”。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar 提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业示例，包括“ 在某一特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 雇用美国工人的显著潜力或具有其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。

申请人在上诉中侧重于关于货运卡车运输业的概括性信息，以处理其拟议事业是否可能具有国家重要性的问题，这是不当的。如前所述，确定国家重要性的相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。参见 id. at 889。申请人在上诉中讨论的关于货运卡车运输业的概括性信息——来自美国交通部（DOT）联邦公路管理局、IBISWorld、TechNavio、Trucking Dot Org、DOT 运输统计局、美国财政部及其他来源——均未具体涉及申请人、其拟议事业，以及该事业如何可能在“ 某一特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，或具有更广泛的影响，例如“ 雇用美国工人的显著潜力或……其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。因此，讨论货运卡车运输业概括性信息但未讨论申请人及其拟议事业的出版物，不能确立拟议事业是否可能具有国家重要性。

转向记录中讨论申请人及其拟议事业的信息，此类信息确立：为[已隐去]工作、培训其员工以及管理其运营，将使他的雇主、他的同事以及使用其运输服务的雇主的客户或顾客受益。然而，记录并未确立“ 担任[已隐去]的[传]播[已隐去]总监或类似公司 ”的拟议事业将如何“ 在某一特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 雇用美国工人的显著潜力或……其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。

如上所述，申请人在提交时提交的陈述中重复了 Dhanasar 的措辞，主张其拟议事业将“ 在我特定领域内具有国家或全球影响 ”，其总体上“ 具有改善和进一步发展美国卡车运输和物流业的显著潜力，该行业具有重大积极经济效应 ”，并且“ 其具有雇用美国工人的显著潜力，并具有其他强大的积极经济影响，尤其是在美国经济萧条地区 ”。然而，记录并未确立申请人培训卡车司机或研究“ 车内通信和 OnGuard™ 碰撞缓解系统 ”的事业将如何“ 在某一特定领域内具有国家甚至全球影响 ”，而不仅仅是重复 Dhanasar 中使用的措辞。Id. 同样，尽管申请人重复了 Dhanasar 中关于具有雇用美国工人显著潜力的事业的措辞，但如上所述，培训司机使其合格的拟议事业与雇用司机是有区别的，且记录并未确立该拟议事业与雇用美国工人的显著潜力有何关联。参见 id. 相关地，尽管申请人重复了 Dhanasar 中关于“ 重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区 ”的措辞，但记录并未详细说明培训卡车司机和管理[已隐去]的拟议事业将产生的经济效应、哪些特定地区将受到经济影响，以及支持得出该拟议事业将具有“ 重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区 ”这一结论的相关信息。Id.

我们进一步指出，尽管申请人主张其“ 事业影响了一个被政府实体描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项 ”，但如上所述，确定国家重要性的相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。参见 id. at 889。申请人在确定拟议事业是否可能具有国家重要性的语境下提及“ 一个被政府实体描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项 ”，这是不当的，因为——无论某一概括性行业或领域是否可能具有国家重要性或属于国家倡议的主题——记录仍必须确立“ [非公民]拟从事的具体事业 ”如何可能在“ 某一特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，或具有更广泛的影响，例如“ 雇用美国工人的显著潜力或……其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90（着重号为原文所加）。

总之，申请人未能确立拟议事业具有第一项 Dhanasar 要件所要求的国家重要性；因此，其不符合国家利益豁免的资格。我们保留关于记录是否满足第二项或第三项 Dhanasar 要件的意见。参见 Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。如上所述，我们还保留关于记录是否确立申请人符合第二优先类别的资格的意见。参见 id.

III. 结论

由于申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能确立作为自由裁量事项的国家利益豁免的资格，或在其他方面不应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。