DEC052023_03B5203 · 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

案卷编号：28819054 日期：2023年12月5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该EB-2移民类别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的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请。审理主任未明确说明申请人是否符合持有高级学位的专业人士的归类资格。然而，审理主任认定，申请人未能证明豁免所需职位邀请（从而豁免劳工证）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。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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，我们将驳回上诉。

I. 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基础EB-2签证类别的资格，即作为持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。由于该类别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。

虽然法规和相关部门规章均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中为审理国家利益豁免申请设定了框架。Dhanasar 指出，在申请人确立EB-2类别资格后，如果申请人证明以下各项，USCIS可酌情批准国家利益豁免：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质

价值和国家级重要性；(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（从而豁免劳工证）将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家级重要性——侧重于该非公民拟从事的具体事业。该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级重要性时，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。

II. 分析

如上所述，审理主任未明确说明申请人是否符合持有高级学位的专业人士的第二优先类别资格。参见该法第203(b)(2)条。审理主任称，记录中的一份文凭“ 已被准确描述为相当于美国硕士学位的国外同等学历 ”。然而，审理主任接着表示：“ 事实是，[申]请人不具备所需的经验。 ”如果审理主任认定申请人拥有合格学位，则未明确说明申请人经验的相关性。由于我们仍认定记录未能证明豁免职位邀请要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益，我们对申请人是否满足第二优先类别资格标准保留意见。参见同上；另参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其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)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

最初，申请人将其事业描述为一项计划，即“ 在工程和飞行员两个领域有所作为并提升自我 ”。申请人称其“ 将尽最大努力加入美国最好的飞机制造商之一的团队，例如 ~---------~~------------~ ”。申请人进一步阐述称，其“ 可以协助他们进行飞行测试和产品改进……运用我的经验为当前航空问题寻找解决方案并提高飞行安全性 ”。申请人具体说明其“ 希望专注于[原文如此]商用飞机和包机 ”。申请人还补充称，其“ 希望帮助创建、构建和测试管理系统[以]在无人控制的情况下安全地管理交通[和]飞机进近着陆 ”的系统，用于无人驾驶航空器。申请人进一步表示，其“ 希望为飞行教员创建一门新的飞行课程，采用全新的教学大纲，该大纲将基于我的飞行教员经验，然后获得FAA批准 ”。申请人还提供了有关航空业的概括性信息。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人重申其“ 希望为[一家商业航空公司]工作约3年并获得约2000飞行小时，[然后]再迈出一步，加入……一家有影响力的制造商，从事创造未来设计的飞机、机身、发动机等工作[原文如此] ”。然而，申请人在回应RFE时还首次表示，其“ 计划创建课程，并在我的飞行测试和工程职业生涯之外开办自己的飞行学校 ”。其主张其飞行学校“ 将能够培训

各个级别的现役飞行员和处于前沿水平的飞行教员 ”。申请人在回应RFE时还重申了有关航空业的概括性信息。

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)。签证申请不得基于对未来资格的推测而获批，也不得在申请人根据一套新的事实变得符合资格后获批。参见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人不得为使其有缺陷的申请符合USCIS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)。

我们承认，申请人最初表达了 “ 为飞行教员创建一门新的飞行课程，采用全新的教学大纲，该大纲将基于我的飞行教员经验 ” 的计划。然而，申请人在提交时并未表明其拟从事的事业将涉及创办自己的飞行学校。由于申请人在提交时未表明其拟从事的事业将涉及创办自己的飞行学校，其在回应RFE时提出的那些主张构成了一套新的事实。申请人是否会创办自己的飞行学校对Dhanasar第一项要件具有相关性，因为拟从事事业的范围影响其是否可能具有Dhanasar所设想的那种更广泛的影响。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-90。由于申请人在回应RFE时提出了一套新的重大事实，那些关于 “ 在我的飞行测试和工程职业生涯之外开办自己的飞行学校 ” 计划的新事实不能——也不——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。

审理主任认定，记录未能证明 “ [申请人]拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式提供实质性的积极经济效应 ”，并引用了 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-90。审理主任承认申请人的教学目标可能使其学生受益；然而，审理主任指出，记录未能证明其教学计划 “ 将在航空业产生国家级甚至全球性影响的层面上被采纳或实施 ”。审理主任进一步指出，记录未能证明申请人的教学目标如何可能 “ 解决[如申请人所主张的飞行员]短缺问题，或产生达到国家级重要性水平的影响 ”。审理主任认定，记录整体上未能证明拟从事的事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家级重要性。参见同上。审理主任进一步认定记录不满足Dhanasar第二项和第三项要件；然而，审理主任未明确说明记录是否证明拟从事的事业具有Dhanasar第一项要件所要求的实质价值。参见同上 at 889-90。

在上诉中，申请人首先主张 “ 拟议的事业不会发生任何实质性变化，因为[RFE]答复并未实质性地修改或改变申请人的规划。申请人将从事同样的工作，无论是作为雇员担任飞行教员，还是通过自己的公司提供其所提及的服务。 ” 申请人进一步在上诉中主张，Matter of Katigbak 和 Matter of Izummi “ 在范围上仅限于签证类型的一般分类，例如作为个人的第二或第三优先分类 ”，但它们不适用于 “ 诸如国家利益豁免之类的附带利益 ”。申请人进一步在上诉中主张，Matter of Katigbak 和 Matter of Izummi “ 仅在申请被拒之后[当申请人试图]

在重新开案动议和复议动议中提交证据以确立资格时”适用，而不适用于“在审理[RFE]答复时”。

我们首先再次指出，与申请人在上诉中的主张相反，申请人的RFE答复在提交申请后实质性地修改了拟议事业的细节，提出了一组新的事实，而基于上述理由，这些事实不能——也确实不能——确立资格。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。其次，与申请人在上诉中的主张相反，Matter of Katigbak 和 Matter of Izummi 与 8 C.F.R. § 103.2(b)(1) 一样，既适用于与特定签证分类有关的证据，也适用于与申请人所称“诸如国家利益豁免之类的附带利益”问题有关的证据。Matter of Katigbak 特别指出，一个核心问题是个人在提交签证申请时是否基于截至该日存在的一组事实符合所请求签证的资格，因为优先日期附随于申请提交日期。Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 48-49。该法第 203(b)(2)(A) 条规定，第二优先签证在相关部分提供给“其在美国的科学、艺术、专业或商业方面的服务为美国雇主所寻求的”合格个人，从而使工作邀请要求成为必须在提交时满足的签证分类资格标准，而非申请人所描述的签证分类的“附带”事项。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。

该法第 203(b)(2)(B) 条规定了对工作邀请要求给予自由裁量性国家利益豁免的标准。然而，重要的是，由于工作邀请要求必须作为所请求签证分类的一部分在提交时得到满足，对必备工作邀请的豁免资格也必须基于提交时作为所请求签证分类一部分而存在的一组事实来满足；否则，相关受益人在提交日期即优先日期时就不会符合所请求签证分类的资格。见同上。尽管申请人在上诉中提出主张，但证据是在提交时、在答复RFE时提交，还是在福利请求已经审理完毕后的动议中提交，都无关紧要——所涉证据必须证明该事实在提交福利请求时即已存在，才能属于可确立福利资格的事实范围。见同上。在本案中，申请人未能证明在提交时拟议事业包括创办自己的飞行学校；因此，其提交后就此所作的陈述提出了一组新的事实，而基于上述理由，这些事实不能——也确实不能——确立资格。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。

接下来，申请人重述了记录中关于航空业的一般性信息，重申了其对拟议事业的描述，并主张“初次申请时已提供了大量证据，证明申请人的拟议事业陈述正确且具有国家重要性。”

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”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar 提供了可能具有第一要件所要求的国家重要性的事业示例，即“在某一特定领域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影响，特别是在经济萧条地区 ”。同上 at 889-90。

首先，如前所述，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。申请人在上诉中讨论的记录中关于航空业的一般性信息并未涉及申请人、“ [申请人]拟从事的具体事业 ”或拟议事业如何可能具有国家重要性。见同上 at 889。因此，上诉中提及的关于航空业的一般性信息不能证明拟议事业具有国家重要性。

接下来，申请人作为飞机工程师、飞行员培训师或两者兼有的总体抱负，可能有利于其当前或潜在雇主、雇主的当前或潜在商业伙伴以及申请人可能培训的飞行员。然而，记录并未证明“ [申请人]拟从事的具体事业 ”如何可能“ 在某一特定领域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 ”。同上。我们承认申请人分享了其职业生涯中某个时候追求理论工程概念的抱负；然而，记录并未证明基于提交时存在的一组事实，“ [申请人]拟从事的具体事业 ”如何可能具有 Dhanasar 所设想的那种更广泛影响。同上。尽管拟议事业可能涉及培训飞行员，但记录并未证明培训飞行员——或拟议事业的任何其他方面——如何具有更广泛的影响，如“ 雇用美国工人的显著潜力或具有其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。同上 at 889-90。甚至申请人在其RFE答复中关于开办自己飞行学校的讨论——我们再次指出这不能且确实不能确立资格——也未阐明飞行学校的位置、其飞行学校将雇用的员工人数、申请人将支付给这些员工的工资，以及可证明拟议事业如何可能具有“ 雇用美国工人的显著潜力或具有其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”的其他细节。同上。

总之，申请人未能证明拟议事业具有 Dhanasar 第一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。我们保留对记录是否满足 Dhanasar 第二或第三要件以及拟议事业是否具有 Dhanasar 第一要件所要求的实质价值的意见。见 Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。如上所述，我们还保留对记录是否证明申请人符合第二优先分类资格的意见。见同上。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架的第一要件，我们认定申请人未能确立国家利益豁免的资格，或经自由裁量后不应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。