JAN262024_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：28963551 日期：2024年1月26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）

申请人是一名航空工程师，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求，即国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）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，认定记录未能证明申请人作为裁量事项值得获得国家利益豁免。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进行重新审查（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，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

高级学位是指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。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。[如果该专业通常要求博士学位，则非公民必须持有美国博士学位或外国同等学位。（如博士学位不是问题则删除）] 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则其必须进而证明其作为裁量事项值得豁免工作邀请要求，即符合“ 国家利益 ”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然 statute 和相关法规均未定义“ 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，美国公民

及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项[1]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
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

A. EB-2 分类的资格

审理主任认定，申请人基于其航空工程学位以及在该领域超过五年逐步提升的学士后工作经验的证据，符合作为持有高级学位的专业人士的 EB-2 分类资格。因此，上诉中的唯一问题是申请人作为裁量事项是否值得获得对 EB-2 分类工作邀请要求的国家利益豁免。本办公室同意审理主任的结论，即其不值得。

B. 拟议事业

申请人是一名航空工程师，最初提议“ 提供[其]专业知识，就如何成功发展向美国及总部位于美国的航空制造商提供咨询，同时遵守严格的飞机维护和安全规则。 ”他在初始陈述中澄清，他打算通过其在美国的当时及现任雇主（一家总部位于国外的公务机制造商）的“ 持续职能 ”来从事该事业。然而，当申请人提交对审理主任补件通知（RFE）的回应时，他提交了关于一项新拟议事业的计划：作为创始人兼首席执行官，在美国领导和管理一家将提供飞机维护管理、检验和估值服务的公司。

补件通知的目的是通知申请人初始提交证据中的缺陷，并允许在有限期限内作出回应和提交额外证据。8 C.F.R. § § 103.2(b)(8) 和 (11)。在此，申请人对其拟议事业的初始描述并未包括作为企业家成立自己的公司并作为其首席执行官管理该公司的计划。申请人未能证明，为一家公司工作以就其航空产品、其营销以及飞机维护和安全规则提供咨询，与成立并管理自己的公司是同一事业。本办公室认定，补件通知的回应就申请人的拟议事业提出了一系列新的事实。由于申请人的拟议事业构成本办公室根据 Dhanasar 框架进行分析的核心，其对国家利益豁免的资格具有实质性。申请人不得对已经提交的申请作出实质性变更，以使表面上存在缺陷的申请符合 USCIS 的要求。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

此外，本办公室注意到，申请人的公司是在其申请提交四个多月后成立的，而该公司的商业计划书日期为申请提交两年多之后。申请人必须在提交申请时满足所请求利益的资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人成立新公司并作为该实体的首席执行官提供服务的计划，形成于提交日期之后，不能追溯确立资格。基于上述两个原因，本办公室在关于其国家利益豁免资格的决定中不会考虑申请人新提出的拟议事业，而是聚焦于其最初提出的拟议事业。

C. 实质价值与国家重要性

Dhanasar 分析框架的第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于该个人提议从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在此，审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值。本办公室同意，证据足以证明该拟议事业在商业领域具有实质价值。

关于国家重要性要求，申请人称其为其现任雇主所做的工作帮助该雇主在美国市场进一步取得进展，从而为其美国总部所在的佛罗里达州以及国家层面带来了经济收益。他提供了材料，指出其雇主是世界第三大飞机制造商，以及关于其在佛罗里达州经济影响的文章。此外，该公司的一封信函称，申请人作为营销分析师的职位是“ 我们产品战略部门的重要组成部分 ”，并且他的贡献改善了“ 公司的地位和竞争性市场地位 ”。

在评估申请人拟议事业的国家重要性时，本办公室寻求该领域或行业的更广泛影响。如果一项事业具有实质性的积极经济影响，例如具有雇用美国工人的重大潜力，特别是在经济萧条地区，则该事业可能具有国家重要性。Id. at 889-890。在此，尽管证据表明申请人的雇主通过创造就业对佛罗里达州产生了实质性的积极经济影响，但并未证明申请人作为该公司一名雇员的特定拟议事业的影响超出公司本身而延伸至更广泛的行业或领域。他的工作可能使其雇主在竞争激烈的市场中更好地竞争，但他未能证明这将直接导致更广泛层面的整体净经济收益，也未能证明其特定工作将产生雇用美国工人的重大潜力，即使在地方层面也是如此。

在上诉中，申请人主要依赖其领导公司的拟议工作来主张其事业的国家重要性。[2] 他首先主张，这项工作将超越

[2] 申请人的上诉书面论证意见用了数页篇幅论述汽车行业，并还提出了若干

单个雇主而间接惠及整个航空业，因为他将改进维护实践和运营。本办公室首先指出，该论点并未解决其最初拟议事业在国家重要性方面的缺陷，如上所述。但本办公室还指出，即使本办公室考虑其第二项拟议事业，申请人的陈述和商业计划书也未描述他将如何改进现有的飞机维护实践和运营，或任何此类改进将如何扩散以影响更广泛的航空维护行业。虽然申请人的上诉书面论证意见提到了培训机械师、技术人员和行业中的其他人，但商业计划书未提及将延伸至其自己公司之外的培训项目。

申请人还在上诉中称，针对审理主任的决定，他已收集了来自同行、专业组织和政府实体的额外支持信，但其书面论证意见中并未提交此类证据。此外，尽管审理主任讨论了在拟议事业的国家重要性背景下提交的支持信，但这些信主要侧重于申请人的工作经验和职业成就，而这些因素是在Dhanasar分析框架的第二要件下予以权衡的。任何此类额外信件在证明申请人拟议事业的国家重要性方面证据价值甚微。

申请人最初的提议，即为现任雇主在美国工作，未能依据Dhanasar分析框架第一要件提供其国家重要性的充分证据，且其在回应审理主任的补件通知时放弃该拟议事业转而提出新事业，属于对申请的不允许的实质性变更。因此，我们认定申请人未能证明其未满足第一要件。

III. 结论

申请人有资格作为持有高级学位的专业人士获得EB-2分类，但其未能证明其拟议事业的国家重要性。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar分析框架第二和第三要件的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 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)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。

关于其作为飞行员和商业顾问工作益处的要点。由于这些要点与其任何拟议事业均无关联，我们认为这些是申请人代表的编辑错误，不会在我们的讨论中予以考虑。