JUN152021_02B5203 · 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：12459048 日期：2021年6月15日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名企业高管，寻求被归类为持有高级学位的专业人士，或者作为替代，被归类为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求获得国家利益豁免。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）可以授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯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，但未能证明豁免所需工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。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，即作为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。-
(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合条件的移民，即持有高级学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求的外国人。

(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合条件的移民，即持有高级学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免-

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可以豁免(A)项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法或相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中设定了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，在申请人已确立 EB-2 分类资格后，如果申请人证明：(1) 外国国民拟从事的事业具有实质性价值和 national importance；(2) 外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国，则 users 可以作为自由裁量事项授予国家利益豁免。

第一项要件，实质性价值和 national importance，侧重于外国国民拟从事的具体事业。该事业的价值可以在商业、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 national importance 时，我们考虑其潜在的预期影响。

第二项要件将重点从拟议事业转移到外国国民本人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，users 可以评估以下因素：鉴于外国国民资格的性质或拟议事业，外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从外国国民的贡献中受益；以及外国国民贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。

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具有自由裁量性质）。

在每种情况下，所考虑的因素必须综合起来表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格。3 有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在俄罗斯，申请人为[已隐去]公司工作，并担任[已隐去]顾问。作为一名持照飞行员，他进行娱乐性飞行，并曾一度担任直升机[已隐去]。申请人自2015年起居住在美国。他是[已隐去]的部分所有者，该公司以[已隐去]名义在佛罗里达州经营一所飞行学校。申请人还创办了其他几家明显与航空相关的公司，例如[已隐去]和[已隐去]，但记录对这些公司的活动提供的信息很少。申请人先后担任[已隐去]的首席执行官（CEO）和首席信息官（CIO）。4 如下所述，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其符合 Dhanasar 分析框架下的国家利益豁免资格。
申请人的拟议事业围绕其继续经营[已隐去]的活动。在回应证据请求时，申请人表示，他将[已隐去]“ 打造成佛罗里达州[已隐去]的行业领导者，并将继续作为公司 CIO 扩大和发展[已隐去]。 ”他声称，“ 其拟议事业具有行政性质，并有两个主要管理目标。第一，他将管理和开发[已隐去]的航空培训项目。第二，他还将监督和管理一款创新培训管理软件应用的开发。 ”

A. 拟议事业的实质性价值和 national importance

基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的 national importance。5

申请人声称他扭转了[已隐去]的衰落，并将其打造成一家不断增长、盈利的公司，但记录并未显示该公司的增长已经或将会产生经济

2 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 申请人持有[已隐去]大学计算机科学硕士学位和[已隐去]大学航空管理硕士学位。
4 申请人表示他“ 于2015年4月加入[已隐去]，担任公司首席执行官。 ”在 G-325A 表格（履历信息）上，申请人表示他于2015年5月至2017年3月“ 失业 ”，并于2017年3月成为[已隐去]的 CEO。USCIS 记录未显示申请人在2017年之前获准在美国工作。[已隐去]于2015年10月代表申请人提交了一份非移民申请，寻求将其归类为 L-1 跨国公司调派人员；该申请直到2017年3月才获批。[已隐去]随后提交了一份非移民申请，寻求将受益人归类为 H-1B 非移民。
5 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

影响达到国家重要性的程度。申请人称在其领导下 增加了工作岗位 I I，但记录未显示该公司创造了大量工作岗位。I ts 2016年纳税申报表显示该公司支付了50,629美元薪资。2017年的税务和工资单文件显示人员流动显著，任何时点员工均不超过六名，且12月初仅有3名员工报告领取薪资。一份季度工资单报告显示2018年第一季度有五名员工，其中仅三人所获金额与持续全职雇佣相符。记录显示该公司依赖的承包商多于员工，其中很少有人获得的报酬与全年全职工作相称。后来提交的材料显示2019年和2020年有三名员工，承包商构成了l ts工资单的大部分。

在上诉中，申请人主张他已大幅发展l I，增加了14名员工（主要是飞行教员）和8架飞机，并吸引了“ 超过1,000,000美元 ”的外国资本。暂且不论这些人中有多少是全年员工而非间歇性承包商，我们注意到，根据该法第203(b)(5)条，创造10个新工作岗位的1,000,000美元投资可使外国人符合第五优先移民分类资格。同等水平的投资和就业创造并不当然使外国人符合实质上更高优先分类的福利资格，也不当然使其获得通常依法附属于该分类的职位offer要求豁免。

的一名区域销售总监称，该公司已认证! I为l.___ _ _.培训中心，申请人为a.__ _____ ~教员飞行员。无论全国范围内 培训中心的总体影响如何，申请人未证明l ~个人参与~-~ s项目具有国家重要性。

在上诉中，申请人称：“ 考虑到l I能够提供飞机和直升机培训，您可以确信这家公司是完全独特的，没有人拥有同等水平的服务和可用的项目组合。 ”申请人未引用任何证据支持这一似乎主张没有其他美国飞行学校同时提供飞机和直升机培训的说法。申请人关于其自身公司独特性的含糊且未经证实的说法在本程序中不具有证据权重。

申请人在这一领域的某些具体主张涉及他的公司在提交日期之后才拥有的资质，例如“ 为I I飞机培训飞行员 ”的认证，以及申请人在上诉前未主张或提及的某些职能。上诉的目的是确立初始决定中的错误。See 8 C.F.R. § 103.3(a)(l)(v)。如果主张和证据从未提交给服务中心主任，那么主任不可能因未考虑这些主张和证据而出错。

上述主张是申请人关于拟议事业性质的最初主张在回应证据请求时以及在再次上诉时发生变化的若干方式中的一个例子。对申请人主张的其他修改包括声称他创建了“ 一家航空运营人._____ __. ”，该公司于2018年在佛罗里达州开始运营，因此他的公司家族可以培训飞行员然后雇用他们，给予他们经验使其有资格日后在商业航空公司工作。申请人除记录~ I以外其他公司的存在外，几乎未提供关于其业务这一方面的证据。

在回应证据请求时，申请人在其拟议事业中增加了一个未出现在其初始申请中的要素。具体而言，申请人称他将“管理航空培训软件应用程序的开发”，该应用程序“涉及开发航空培训学校所需的独特软件。”申请人未解释该系统如何产生具有国家重要性的利益。申请人声称其系统“将给9在招募学生方面带来竞争优势”，如果II l将其软件系统提供给其他飞行学校，情况就不会如此。申请人未证明l拥有相对于其他美国飞行学校的“竞争优势”符合国家利益（而非l ts的利益）。

在上诉中，申请人称COVID-19疫情促使他“想出了一套如何创建和启动l I的系统……可以在这一艰难时期帮助飞行员。”申请人未提交关于该学院的任何证据，除其网址和一名未具名的“团队……目前正在从事该项目”、“邀请[未具名的]行业专业人士创建他们的I I课程”的说法外，几乎未提供关于该学院的信息。

申请人在上诉中依赖大幅修改的主张并不表明他在提交申请时满足8 C.F.R. § 103.2(b)(l)所要求的所有资格条件。新事实不能确立截至提交日期的资格。See Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。

申请人提交了关于航空业飞行员短缺的信件和一篇新闻文章，但他也提交了一份报告，表明“[航]空公司招聘正在蓬勃发展”，“招聘数量是9/11前时代以来未曾见过的。”该报告表明，私人飞行员数量正在下降，而航空公司飞行员数量自2010年左右以来一直稳步增长，每年增加数千人。申请人未证明l I培训的新飞行员足以对行业人员配置趋势产生全国性显著影响。6

记录未显示申请人项目对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济影响”水平。Id. at 890。此外，在Dhanasar中，我们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。在此，我们认定记录未显示申请人拟议事业的利益将充分延伸至其公司之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该行业。基于所有这些原因，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其余问题的上诉论点，即权衡之下，豁免职位offer要求是否有利于美国。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24,

6 我们注意到，在提交时，!!已获认证培训私人飞行员，但其培训商业飞行员的认证申请仍在审理中。此外，申请人提交的材料显示，l.....__ __.J的许多学生是非移民，主要来自东欧。培训外国飞行员然后他们返回原籍国并不能缓解美国飞行员的短缺。相反，它减少了可供潜在美国飞行员使用的培训名额。

25 (1976)（“法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定他未确立作为自由裁量事项获得国家利益豁免的资格。基于上述原因，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。