MAY142025_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：37225501 日期：2025年5月14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）

申请人是一位技术企业家，专注于为航空航天和航空领域提供人工智能驱动的认知决策支持工具，寻求作为持有高级学位的专业人士获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免），认定申请人未能证明豁免所需的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室上诉审理。

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。Matter of Christa'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

为符合基础 EB-2 签证分类的资格，申请人必须证明其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人士。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础 EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得“ 在国家利益 ”下裁量豁免工作邀请要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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）可以作为裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）一致，认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属于裁量性质）。

- 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
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人已确立作为高级学位专业人士的基础 EB-2 分类资格。上诉中的其余问题是：申请人是否已根据 Dhanasar 第一项要件确立其拟议事业的国家重要性，其是否根据第二项要件处于有利地位以推进其拟议事业，以及根据第三项要件总体而言豁免工作邀请要求是否将有利于美国。基于下述理由，本办公室撤回审理主任关于申请人未证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下具有国家重要性的认定，但同意申请人未能充分证明其根据 Dhanasar 分析框架第二项要件处于有利地位以推进其拟议事业。
2022年，申请人完成了其软件工程硕士学位，毕业于[已隐去]。根据其申请，其拟议事业是开发虚拟现实工具以现代化飞行员培训，并引入自适应 AI 教练，以确保培训场景紧密复现真实情况。申请人还计划通过虚拟现实培训为航空机械师提供决策支持。其拟议事业是通过为飞行员开发先进 AI 认知工具来变革航空航天行业。

申请人提交了支持其国家利益豁免申请的文件，其中包括：其简历；学位证书以及机器学习、CUDA Python 和数据科学课程的结业证书；航空器等级；飞行和学术培训证书；关于飞行、飞行训练和虚拟现实用于飞行员培训的文章；联邦航空管理局（FAA）出版物；其拟议事业的商业计划书；以及支持信函。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见以及额外证据，包括但不限于以下内容：特朗普总统的行政命令《消除美国在人工智能领域领导地位的障碍》，2025年1月23日；关于2025年1月一架陆军直升机与飞机相撞的文章；USCIS 关于 NIW 申请的政策警报；美国交通部 FAA 研究与开发2023年度审查；以及两封日期在审理主任决定之后的专家信函。

A. 实质价值与国家重要性

审理主任认定申请人已确立其拟议事业的实质价值，但未确立其国家重要性。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室重点关注“外籍国民拟从事的具体事业”并考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室指出“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，并且“一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。”同上。本办公室还指出，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

审理主任认定申请人的拟议事业不具有国家重要性，因为申请人未能证明其具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应，特别是在经济萧条地区。然而，如上所述，这些并非可能确立拟议事业国家重要性的唯一因素。

申请人的拟议事业属于 STEM 领域，涉及研究以改善国家的航空运输和航空安全。申请人引用了 USCIS 政策和反映 FAA 研究与开发优先事项（包括改善系统中人的绩效）的文献、2024年 FAA 再授权法案主张对近失事件和地面安全风险呼叫零容忍，以及关于增强现实是飞行训练下一个前沿的媒体文章。他还在下级记录中提交了专家支持信函，讨论美国在飞行员培训和航空安全研究与开发领域进展的潜在意义。USCIS 认识到 STEM 领域进步的重要性以及拥有高级 STEM 学位的人员在促进这一进步中的关键作用，特别是在对美国竞争力重要的 STEM 领域。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(O)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。申请人已证明其通过为航空航天和航空开发 AI 驱动的认知决策支持工具来改善飞行员培训和航空安全的具体事业，与白宫改善与航空旅行和航空安全相关技术的优先事项相一致，并将在该领域具有国家影响。此外，申请人已提交文件表明其拟议事业的效益在其技术被采用或授权时对该领域具有更广泛影响。综合审视全部证据，申请人已以优势证据充分证明其拟议事业的国家重要性。因此，本办公室撤回审理主任关于国家重要性的认定，并认定通过确立其拟议事业的实质价值和国家重要性，申请人满足 Dhanasar 框架的第一项要件。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

Dhanasar 第二项要件将重点从拟议事业转移到个人。同上，第890页。为确定个人是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其教育、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。同上。

在上诉中，申请人主张审理主任适用了错误的标准，即要求申请人在其从事领域作出原创性贡献。他表示，审理主任要求申请人证明其在该领域作出了获得任何认可或影响力的原创性贡献，这对于所寻求的分类而言是不适当的，并且此类要求是那些寻求根据EⅡ分类被归类为杰出能力外籍人士者的资格标准，这一标准高于寻求国家利益豁免分类的申请人。申请人主张，他在该领域的经验代表了远超该领域内一人所应期望的成功记录，并称自己为专家。在上诉中，申请人主张，USCIS不得单方面施加一项在控制性先例或相关法规中并不存在的新颖要求，以作为批准申请书的障碍。

就审理主任的决定在评估申请人是否具有成功记录时适用了在其从事领域作出获得任何认可或影响力的原创性贡献这一标准而言，我们承认，这可能被解释为与Dhanasar不一致。

申请人还声称，审理主任将相关证据逐一视为不充分而予驳回，并未对证据进行整体评估。我们已审查了整个记录并对相关证据进行了综合评估。关于申请人的教育、技能和知识，记录显示他拥有软件工程硕士学位，支持信赞扬了他的相关技能和知识。申请人还提供了一份与其拟议事业有关的未来活动计划。

在其初始申请书中，申请人提交了专家的推荐信。专家们证明了申请人在软件工程方面的才能和能力。虽然这些信件给予了一般性赞扬，但关于申请人在该领域的过往工作，它们不够详细，无法据此预测其在美国该领域的未来工作。例如，一封专家信函称，当该专家发现试点培训方法中存在缺口时，该专家寻求申请人来解决该专家整体培训中所发现的缺口。这一赞扬并不能证明其有能力担任首席执行官/首席技术官，也不能证明其有能力识别问题。

另一封专家信函称，他欢迎有机会为一家大型航空公司的飞行运营评估申请人的产品。该专家并未承诺购买产品，而只是表示愿意评估未来产品。

从这些信件中可以明显看出，申请人是一位才华横溢的软件工程师和飞行员，赢得了同事的尊重。虽然与申请人相识的该领域人士的意见并非没有分量，但它们并未提供足够具体的信息，以优势证据标准证明申请人处于有利地位，能够开展其拟议事业。

记录并未确立申请人在与其拟议事业（担任首席执行官/首席技术官）相关或类似的努力中具有成功记录。申请人并未确立，担任飞行员或软件工程师的经历使他准备好担任首席执行官/首席技术官。申请人的简历未反映任何监督或

管理经验，然而其拟议事业预计在头五年内至少雇用12名员工。尽管申请人拥有会计学学位，曾担任飞行员，拥有软件工程学位、助教和软件工程师实习经验，并自2023年1月起拥有作为软件工程师11的经验，但申请人并未证明其具有管理经验，也未证明其具有担任首席执行官或首席技术官的经验。

申请人的商业计划书称，申请人将个人自行投资20,000美元自有资金，无任何贷款，并预计在第一年筹集2,000,000美元的额外资本。2,000,000美元这一数字在记录中缺乏支持。申请人缺乏支持的断言不是证据。参见Matter of Fermin Mariscal-Hernandez, 28 I&N Dec. 666 (BIA 2022)（缺乏支持的断言和推测不具有证据价值）。

针对审理主任的证据请求（RFE），申请人未提交任何新证据，仅提交了一封律师函。书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不具有任何证据分量。Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)。

申请人在上诉时提交了额外证据。由于法规和审理主任的证据请求均使申请人知悉并给予其合理机会提供该证据，我们不会在上诉时首次考虑该证据。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(11)（要求所有被请求的证据一次性一并提交）；Matter of Furtado, 28 I&N Dec. 794, 801-02 (BIA 2024)（当提交方已被告知所需证据并在拒绝前获得合理机会为记录提供该证据时，拒绝在上诉时考虑新证据）；另参见Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)；Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533, 537 (BIA 1988)。

尽管申请人已证明其作为软件工程师和飞行员具有教育、技能和知识，并准备了一份商业计划书，但申请人没有管理经验，也没有担任首席执行官或首席技术官的经验。申请人并未确立在与其拟议事业相关或类似的努力中具有成功记录。因此，申请人未能表明其处于有利地位，能够推进其拟议事业。

B. 权衡之下豁免是否有利

申请人并未确立其处于有利地位，能够推进其拟议事业。由于该问题对其中上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留对其根据Dhanasar框架第三项条件的资格的裁定。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出其所需结果所不必需的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉时触及替代性问题）。

III. 结论

申请人并未确立其处于有利地位，能够推进其拟议事业，且不符合Dhanasar框架的第二项条件。因此，其未能证明其有资格或作为自由裁量事项在符合国家利益的情况下值得豁免职位邀请要求。

裁定：上诉被驳回。