SEP252024_09B5203 · 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：33698837 日期：2024年9月25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）

申请人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。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（Director）否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。本法第203(b)(2)(A)条。

高级学位是指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。美国学士学位或外国同等学位，加上在该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其必须进一步证明其值得“ 符合国家利益 ”而获得对工作要求（job offer requirement）的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 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）可作为酌情事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业（proposed endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
- 该个人处于有利地位（well-positioned）以推进其拟议事业；且
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2移民分类的资格，作为高级学位专业人士。因此，剩余问题是申请人是否已依据Dhanasar框架证明其符合国家利益豁免的资格。

审理主任未经讨论即认定，申请人在美国的预期工作依据Dhanasar第一项要件既具有实质价值又具有国家重要性。审理主任还认定，由于申请人未提供其拟议事业的详细说明，也未解释其计划如何执行该事业，因此无法认定其处于有利地位以推进该事业。最后，审理主任认定申请人未能证明，权衡之下，豁免工作要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地认定其事业既未得到充分描述，又具有实质价值和具有国家重要性，因为如果没有明确界定的拟议事业，就不可能认定其符合Dhanasar分析的第一项要件。本办公室同意。申请人必须指明“其拟议从事的具体事业”。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889；另参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1)（“‘事业’一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供该职业通常涉及内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种类型工作的细节。”）且本办公室必须依据具体的拟议事业来判断（1）其是否既具有实质价值又具有国家重要性，以及（2）该外籍国民是否处于有利地位以推进该事业。因此，基于下文所述理由，本办公室撤回审理主任关于申请人已符合Dhanasar分析第一项要件的认定。

A. 拟议事业

记录显示，申请人是一位经验丰富的系统工程师，曾在航空和航天行业担任多种职位，包括产品开发工程师、控制系统设计工程师、测试控制工程师，以及最近在其当前美国雇主 处担任飞行测试控制系统团队负责人。I 在这些职位中，他参与了确定飞行控制系统的需求、认证各种

[1] 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、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）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

飞机的飞行测试活动，并与负责商用发动机设计和认证的团队合作，这些发动机是用于升级美国空军远程导弹的发动机的商业前身。

申请人最初称其拟议事业是“ 推进[其]作为航空航天专业人士在控制系统设计和测试领域的职业生涯 ”，并且凭借其背景，他将能够“ 担任多种角色 ”，如系统工程师（航空）；设计工程师（航空）；飞行测试控制系统工程师；以及航空航天软件工程师。他提供了其在这些职位中可能履行的各种职责的摘要，包括飞机系统的设计、开发和维护，以及飞机及相关系统的开发和认证。最终，他声称其“ 在控制系统设计以及计算机和软件工程方面的专业知识和技能对美国[航空航天]行业的成功至关重要 ”，并且他“ 能够帮助该行业持续创新并保持领先于竞争对手，为国家的经济增长和技术进步作出贡献 ”。此外，他声称其事业具有国家重要性，因为其“ 向美国公司、美国技术链和航空航天行业提供的服务 ”。他还在其第一份职业计划中表示，虽然他计划在其美国雇主处留任“ 至2024年6月 ”，但此后他将要么“ 继续在该公司[任职]，要么将[其]技能转移到该地区的任何其他公司 ”。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份新的职业计划，称其拟议事业是“ 参与美国[航]空[航]天[行]业的进步和创新 ”，他计划通过“ 运用[其]作为[控]制[系]统[工]程师的知识和技能，从事航空和航空航天技术的研究、设计和开发…… ”来实现这一目标。在其更新的职业计划中，他表示打算继续在其美国雇主处从事控制系统工程学科的工作，并提供了有关其过往项目的详细信息，声称这些项目确立了其工作明确的全国重要性。此外，申请人还提及了其最初的职业计划，其中详细说明了其在该行业可能担任的各种职位。

除两份职业计划外，记录还包含两封专家意见书、多封来自其现任和前任同事的推荐信，称赞其在支持控制系统功能设计和成功飞行测试活动的复杂项目中的工作，以及此前为支持其L-1签证申请而提交的支持信的副本。此外，申请人还提交了若干行业文章和报告，涉及包括美国空军内部技术进步、航空航天和国防行业及其对美国经济的影响等各种主题，以及详细说明联邦在航空领域优先事项的各种政府出版物。他还提交了其在LinkedIn上收到的来自招聘航空航天领域各种职位招聘人员的询问。

在上诉中，申请人主张其事业“ 以极其细致、详尽的细节得到了描述 ”。作为例子，他指出其陈述表明他打算从事其领域的进步和创新，并参与技术的研究、设计和开发。然而，

[2] 虽然本办公室未逐一讨论记录中包含的每一份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

除了依赖其过去与美国雇主的工作之外，他并未指明他打算研究、设计和开发的具体技术。而且，尽管他声称其工作与Dhanasar案中的申请人相似，因为也涉及推进系统的工作，但确立其事业具有国家重要性的并非仅仅是Dhanasar博士的职业或领域本身，而是他继续其研究的具体计划，该计划在案卷中有详细说明。相比之下，尽管我们认可申请人关于其知识将使其能够在航空航天和航空领域的多个工程职位上工作的主张，但除了在控制系统学科中工作之外，他并未一致地详细说明其具体拟议事业究竟是什么。

申请人最初表示他计划继续与其美国雇主工作至2024年6月，但他也表示他可能接受新职位并在该领域的不同职位上工作。随后，在回应审理主任的补件通知（RFE）时，申请人表示他打算继续为其当前美国雇主工作，“ 在[控]制[系]统[工]程学科中 ”，但他还提交了他在Linkedin上收到的航空航天领域多个职位的询问，以及他的回复，其中表明他打算仅在年内剩余时间留在其雇主处。此外，申请人反复引用为其L-1签证申请准备的支持信作为其工作性质及其国家重要性的证据，然而这些信件表明他主要在管理一个团队并提供一些技术设计和测试工作。这些信件并未表明申请人目前参与新技术的 research、设计或开发，而是负责协助其当前雇主设计发动机控制系统及相关飞行测试设计。同样，尽管申请人依赖其雇主重新设计美国空军B-52发动机的重要性，但其雇主的信件并未表明他将参与该项目。3

而且，尽管申请人已提供关于他已参与项目的广泛细节，以及其工作对其当前和前任雇主开发高技术飞机的重要性，但他并未指明他打算从事什么具体工作，而是指出他可以担任的各种职位。为支持申请人事业而提供的有限信息和最终“ 目标 ”不足以确立其拟议事业。

基于上述理由，申请人未能充分确立其具体的拟议事业。因此，我们无法得出结论认为他满足Dhanasar分析的第一和第二项要件，因为我们必须依赖具体的拟议事业来判断（1）它是否同时具有实质价值和 national importance，以及（2）该外国人是否处于有利地位以推进该事业。

尽管如此，我们将在下文提供进一步分析。

B. 实质价值与国家重要性

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于个人拟从事的具体事业。该事业的价值可在多个领域中得到证明，例如

3 我们认可D-L-的信件指出申请人曾作为该团队的资源，回答有关前代产品所用控制系统的问题，但案卷并未表明他将以其他方式参与该项目。

商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。在确定拟议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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

尽管我们认可案卷中包含若干关于申请人所在领域总体重要性的行业文章和报告，但由于申请人未能充分指明其具体事业，我们无法例如得出结论认为该事业将达到Dhanasar案中所设想的国家重要性水平。

此外，即使假设案卷已确立他将继续为其当前雇主在控制系统学科中工作，申请人也未能一致地描述其工作以确立该工作如何达到Dhanasar案中所设想的国家重要性水平。在Dhanasar案中，我们指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性。相反，如上所述，我们侧重于“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。Id. 因此，我们“ 寻找更广泛的影响 ”，指出“ [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内具有国家甚至全球影响。 ”Id. 我们还指出，“ [一]项具有雇用美国工人的重大潜力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。 ”Id. at 890。

尽管申请人依赖其为其雇主完成的与航空航天行业相关的过往项目，但他并未解释其工作将如何对航空航天领域产生更广泛的影响，或其雇主运营所产生的技术进步和更广泛影响将如何直接归因于他在公司中的角色。申请人不能仅依赖其公司创新在行业中的更广泛影响，而是必须确立其工作（其事业）的前瞻性影响达到Dhanasar案中所设想的国家重要性水平。申请人有责任以优势证据证明其符合所寻求福利的资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

此外，由于申请人未解释他打算为该领域带来哪些具体的“ 技术进步 ”和“ 创新 ”，我们无法确定其工作是否会导致该领域的改进，类似于Dhanasar案中所设想的“ 改进的制造工艺或医学进步 ”。Dhanasar at 889。因此，案卷并未显示申请人工作所产生的利益将具有超出对其潜在雇主有限利益之外的影响。4

同样，尽管申请人声称他已获得关于其雇主所用控制系统发动机的专业知识，但他并未解释这种对其雇主运营的个性化专业知识如何具有国家重要性。L-1签证的批准并不表明个人的工作具有国家重要性或以其他方式值得豁免工作邀请。事实上，L-1签证通常要求有来自申请实体的具体工作邀请。拥有专业

4 我们注意到，在Dhanasar案中，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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。

知识关于公司的工具和运营并不必然确立个人的工作具有国家重要性。

此外，关于其领域集体重要性的行业文章和报告并未侧重于申请人的具体工作。我们认可此类技术创新的价值以及STEM相关职业的重要性；然而，仅仅在重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。

我们还审查了案卷中的证言证据，包括两份专家意见书和推荐信，但得出结论认为这些在确立申请人事业的性质或其国家重要性方面也几乎没有证明价值。例如，U-S-博士的专家意见书主要侧重于申请人的背景以及航空航天工程领域的重要性，以及航空航天工程师和系统工程师的集体重要性。但U-S-博士并未解释申请人的具体工作将如何广泛影响该领域。同样，A-J-博士的专家意见书讨论了申请人可能担任的工程职位，但主要侧重于该领域的重要性，而非申请人具体工作的更广泛影响。USCIS可自行决定将作为专家证词提交的大学、专业组织或其他来源的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责就非公民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。Id., see also Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证词的不同权重）。

记录亦未能证明申请人的事业“ 具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。 ”参见 Dhanasar 案，第 890 页。尽管记录讨论了该领域的经济影响，但申请人并未证明其具体工作将产生重大经济影响。虽然任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但申请人未提供可归因于其具体事业的预计就业人数和收入增长，以证明其事业将如何产生 Dhanasar 案中所述重大经济利益。同上。

基于上述全部理由，申请人不符合 Dhanasar 框架的第一项要件，我们撤销审理主任的相反认定。

C. 处于有利地位推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转向个人。为确定其是否处于有利地位推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于其在相关或类似工作中的教育、技能、知识和成功记录；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。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第 890 页。

我们同意审理主任的认定，即由于申请人未就其具体拟议事业提供充分描述，我们无法认定申请人处于有利地位推进该事业。申请人的意图对于确定其是否（例如）为其未来活动提供了模式或计划，以及是否在实现拟议事业方面取得了进展，具有实质意义。

在上诉中，申请人主张审理主任忽视了记录中详述其在该行业先前经验的重要证据，这些经验为其提供了从事拟议职业所需的知识。申请人特别指出其参与当前美国雇主和先前雇主的关键项目，这些项目在推荐信中有所记载。申请人称这些项目确立了其拟议事业，但如前所述，证据并未表明申请人将继续参与所提及的项目。

申请人的教育、经验、技能和知识孤立来看未必足以证明其处于有利地位推进拟议事业。申请人还应确立关于其将如何执行事业的明确计划。如前所述，申请人提交了来自 LinkedIn 上各类招聘人员的询问，但其并未明确表示有意追求这些职位。此外，即使申请人一贯表示有意为其美国雇主工作，记录中也没有任何内容证明其雇主有意在其 L-1 签证到期后继续雇用他。

在没有更多证据的情况下，我们同意审理主任的结论，即申请人未证明其处于有利地位推进其事业。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架的第一项或第二项要件，我们认定其未证明有资格或另行在自由裁量权范围内值得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人在 Dhanasar 第三项要件下的资格和上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25（“ 法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 注 7（BIA 2015）（在申请人另行不符合资格的情况下，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

命令：上诉被驳回。