APR222024_01B5203 · 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：30648442 日期：2024年4月22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）

申请人是一名航空供应行业的企业家，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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（该法）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有资格作为裁量事项获得国家利益豁免。现该事项依据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。由于该分类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offer要求符合国家利益。

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该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得作为裁量事项豁免职位offer要求，即符合“ 国家利益 ”。该法第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，但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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

A. EB-2分类

申请人是一名航空供应行业的企业家。她提交了佛罗里达州_____的航空工商管理硕士学位。审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格，本办公室同意。

B. 国家利益豁免

1. 实质价值

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。事业的 merit 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。Dhanasar at 889。申请人的拟议事业是在美国经营其家族的飞机零部件制造公司。她希望促进优质飞机零部件的供应，以支持美国航空业、促进经济增长、创造就业，并帮助促进国际贸易和旅游业。记录中包含关于航空业重要性的行业报告和文章、该领域技术工人短缺及其对供应的影响，以及美国政府支持该行业的举措。本办公室认定拟议事业具有实质价值。

2. 国家重要性

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的未来影响。Id。申请人主张审理主任的决定“ 包含超出无害错误、达到滥用裁量权程度的误解和误用法律的情形 ”。经重新审查，本办公室认定审理主任适当分析了证据，以优势证据标准评估申请人的资格，且申请人未能证明其拟议事业满足Dhanasar第一项要件的国家重要性要素，具体如下文所述。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

[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裁量性质）。

申请人主张记录包含“一份清晰、简明且可阐述的拟议事业，可作为第一项要件评估的基础，以及……一份全面的国家重要性声明，其中包含申请人就拟议事业的国家重要性提出的大量论证”。拟议事业声明详细描述了美国航空业飞机零部件短缺的情况，该短缺因COVID-19疫情而加剧。申请人表示其事业将位于佛罗里达州中部，并将复制其家族公司，利用其在航空零部件开发和质量体系方面的知识，满足美国军方和商业航空公司的备件需求。在回应证据请求时，申请人提交了一份国家重要性声明。她表示其拟议事业通过帮助美国政府维持国防能力、保持战备状态和保持飞机可运行，满足国家重要性要求。她强调了优先考虑航空业及其对美国国防部门和经济重要性的各项政府举措。

Dhanasar指出，拟议事业“可能因其在某一特定领域具有国家甚至全球影响而具有国家重要性，例如某些改进的制造工艺或医学进步”。Dhanasar 26 I&N Dec. at 889。记录中不包含关于申请人具体拟议事业的国家或全球影响的任何详细信息，也不包含可直接归因于她及其拟议事业的任何行业进步的信息。有关于该行业以及该行业如何影响国防和经济等不同国家优先事项的信息；然而，没有关于她具体拟议事业可能产生的国家或全球影响的信息。例如，在申请人的国家重要性声明中，她表示其“拟议事业包括为军用飞机维护开发备件”，并且她将“解决当前维护过程中的关键问题……开发耐用、可靠且具有成本效益的新型创新备件。该事业涉及开发新的维护规程和程序……以及培训军事人员如何有效使用这些部件”。申请人没有具体解释她将如何做到这一点，也没有解释她将如何以可能在该领域具有“国家或全球影响”的数量或创新方式开发备件。国家重要性声明的其余部分讨论了备件行业和支持该行业的政府举措，但没有进一步讨论其拟议事业的具体细节。

拟议事业可通过具有“雇用美国工人的重大潜力”或“其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区”来满足国家重要性要求。Id at 890。申请人表示航空业影响国民经济，其事业将创造就业。然而，记录中的证据，例如其国家重要性声明和项目提案，并未详细说明将创造的就业种类或数量。也未详细说明可直接归因于申请人拟议事业的其他经济影响，本办公室无法据此确定其拟议事业是否具有雇用大量美国工人的潜力，或是否具有实质性积极经济影响，或是否影响经济萧条地区。项目提案确实提到她计划“与该地区[她认识的]工程师团队携手合作开发新产品”。然而，这不构成创造新就业，也未涉及其拟议事业可能产生的任何经济影响。

来自I I的推荐信确实涉及创造就业，但其表述含糊，称“ 随着航空业增长以及对新产品和服务需求的增加，将需要熟练工人，她的努力……也将为美国工人创造就业机会。 ”他还称，“ 航空业是美国经济的关键组成部分，支撑数百万个就业岗位，每年产生数十亿美元收入。 ”这些陈述没有估计申请人拟议事业将创造多少就业岗位或何时创造。此外，它涉及的是航空业的就业创造和经济影响，而不一定是申请人拟议事业的影响。在没有更多关于拟议事业将如何运作以及预期影响规模的信息的情况下，我们无法确定拟议事业超出申请人直接客户之外的影响。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。在没有关于对行业本身更广泛影响的信息的情况下，我们无法认定拟议事业达到国家重要性的门槛。

申请人还强调了关于航空业是美国政府优先事项的行业文章和报告。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。我们认可该行业的价值和重要性；然而，在重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。在此，申请人错误地依赖行业的重要性来确立其拟议事业的国家重要性。尽管该证据提供了关于行业本身的良好背景信息：在没有充分书面证据证明具体拟议事业对行业更广泛影响的情况下，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架第一项要件中的“ 国家重要性 ”要素。

记录中还包含支持其主张的推荐信，但这些信也未详细说明其拟议事业影响的全部广度。虽然我们未逐件讨论每项证据，但我们已审查并考虑了整个记录。由于申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由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Dhanasar框架下资格的其他论点。See 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 ”）；see also Matter ofL-A-C-, 26 I&N Dec. 516,526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们依据优势证据标准认定，申请人未能证明其符合国家利益豁免资格，或作为自由裁量事项应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。