DEC042023_16B5203 · 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

案卷编号：28808461 日期：2023年12月4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，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。移民与国籍法（本法）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给予国家利益豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使裁量权批准对所需工作邀请的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定虽然申请人符合高级学位专业人士资格，[1] 但记录未能证明其事业将具有国家重要性，或总体而言豁免工作邀请要求将有利于美国。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。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的人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。本法第203(b)(2)条。

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 (AAO 2016) 规定，在确立EB-2资格后，USCIS

[1] 审理主任的决定称申请人符合高级学位专业人士资格，因为她拥有美国硕士学位。记录不支持这一结论。然而，申请人确实拥有等同于美国学士学位的外国学位，以及在其专业领域五年的渐进式工作经验。因此，她符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)规定的高级学位专业人士资格。

可作为裁量事项批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该非公民的拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟议事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

上诉中的唯一问题是，根据Dhanasar检验标准，申请人在行使裁量权时是否符合豁免工作邀请要求的资格。审理主任认定，虽然申请人通过处于有利地位推进其事业而满足Dhanasar的第二项要件，但她不满足第一项或第三项要件，因此不符合国家利益豁免的资格。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张审理主任的决定构成滥用裁量权，因为该决定未适当考虑证据或未采用正确的证据标准。经审查全部记录，本办公室认定申请人未能通过提供相关、有证明力且可信的证据来推翻审理主任的否决理由，该证据须证明其事业更有可能产生达到国家重要性程度的影响。Id. at 889-90; Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376（描述申请人在本程序中使用的“ 优势证据 ”标准下的举证责任）。

Dhanasar的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于申请人拟开展的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的价值可在多个领域中得到证明，包括商业、创业、科学、技术、文化、卫生和教育。Id. 然而，在考虑事业的国家重要性时，相关问题不是申请人将工作的行业或职业的重要性，而是该拟议事业的具体影响。Id. at 889-90。事业可能具有国家重要性，例如，它在特定领域内具有全国性影响，或具有产生重大积极经济效应的显著潜力，尤其是在经济萧条地区。Id.

在此，申请人拟在美国担任航空顾问。审理主任认定，虽然该事业具有实质价值，但记录未能证明其国家重要性，因此该事业不满足Dhanasar的第一项要件。

在上诉中，申请人强调航空和航空安全对美国的重要性，并称审理主任不当忽视了申请中关于航空业的文件。然而，正如审理主任所指出的，在具有实质价值的领域工作并不意味着个人的事业将具有国家重要性。在Dhanasar中，该非公民作为科学教师的工作被认定具有实质价值，但未使其符合第一项要件，因为证据未显示该工作将如何更广泛地影响科学教育领域。Id. at 893。同样，虽然此处的申请人主张其工作将影响航空领域，但她未提供任何文件说明该具体影响将是什么，或该影响将如何延伸至其咨询客户之外。

本办公室认可 underlying 申请中的主张，即申请人的事业将具有国家重要性，因为她将受雇于STEM（科学、技术、工程或数学）领域。然而，“ 如同所有案件一样，证据必须证明STEM事业

既具有实质价值又具有国家重要性。”6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。此处的证据未证明国家重要性。

在若干个人陈述之一中，申请人称其“提案是在美国境内外开展并提供咨询服务项目，开启来自美国不同机场的新创新提案……”并且她“希望成为美国航空业最大的飞机制造商之一团队的一员，例如波音……以便成为美国及全美洲大型和中型企业的顾问……”她进一步称，“[从]长远来看，[她]希望能够在大学向未来的工程师发表关于航空公司和飞机可靠性的激励性演讲，这一影响将在整个航空业中感受到。”

国家利益豁免的目的不是为申请人便利其在美国的求职。虽然不要求工作邀请，但任何寻求此类豁免的人都必须确定其拟开展的“具体事业”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889; 参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(1)。在此，申请人未明确说明她将为机场、波音还是“大型和中型企业”工作，她打算解决哪些具体的航空安全或维护问题，或她将如何在上述活动与激励性演讲等追求之间分配时间。在评估国家重要性时，本办公室寻找事业的更广泛影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人未提供文件证明其工作具体将涉及什么内容，因此未能证明其作为个人顾问的就业将如何在全国层面上影响更广泛的航空领域。

这些关切同样适用于申请人关于其事业经济影响的主张。本办公室认可申请中关于航空业整体经济影响的文件。然而，记录未量化或记录具体可归因于申请人事业的经济影响。因此，申请人未能证明其事业本身具有雇用美国工人的显著潜力，或以其他方式产生Dhanasar所设想的“重大积极经济效应”。Id. at 889-90。

最后，虽然本办公室认可许多证明申请人工作经验和技能的推荐信，但这些文件涉及Dhanasar的第二项要件，即她是否处于有利地位推进拟议事业。它们与申请人的事业将产生何种影响无关。申请人未提供充分证据证明其事业将产生达到国家重要性程度的影响。

由于申请人未能依据Dhanasar检验标准的第一项要件确立其资格，我们无需处理其在其余要件下的资格，并在此予以保留。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出行政机关无需对最终决定不必要的问题作出“纯属咨询性的认定”）；另参见Matter of L-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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。然而，我们注意到，尽管申请人拥有与其事业相关的教育背景和成功的工作经验，但除寻求在其领域内为未指明的雇主从事咨询工作外，她没有任何商业计划或其他关于其未来活动的具体模式。

雇主。她亦未提供任何为实现该目标所取得进展的文件，例如征求客户、投资者或其他相关方兴趣的材料。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。所提供的推荐信仅涉及申请人在哥伦比亚的过往工作，未提供任何关于其美国事业的信息，而有关美国政府对航空安全兴趣的各种文件涉及的是该领域整体，而非申请人的具体事业。在未来的任何程序中，申请人必须处理其是否依据Dhanasar第二项要件处于有利地位以推进其事业的问题。

III. 结论

申请人未能满足Dhanasar分析框架的第一项要件。因此，我们认定其未能确立其有资格或另行在裁量上值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。