JAN092024_05B5203 · 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

案由：29022396 日期：2024年1月9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）

申请人是一名飞机机械维护专家，寻求被归类为具有特殊能力的人员。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给予国家利益豁免。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拒绝了该申请。审理主任认定申请人不符合具有特殊能力人员的资格。审理主任进一步认定申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。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重新审查。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，因为申请人未证明其拟从事的事业具有国家重要性。由于该问题具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留其余问题。见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”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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员。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得对工作邀请要求给予“符合国家利益”的自由裁量豁免。

该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关部门规章均未界定“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依据框架。Dhanasar指出，USCIS可作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人系巴西国民和公民，其陈述拟从事的事业是“通过其在[美国]飞机机械维护领域的事业继续为航空业带来益处”，具体是通过在佛罗里达州一家飞机维护提供商T-A-A-, Inc担任全职飞机维护专家。申请人表示，由于其将对T-A-A-, Inc提供服务的商用和私人飞机进行技术审查和关注，其工作对公共安全至关重要。申请人强调其在飞机维护领域23年的经验和知识，以及他将如何利用这些经验“培训新的技术专业人员以整体提升实践水平”，并“为任何寻求[其]合同服务的航空公司带来最佳结果”。申请人进一步解释了美国合格飞机维护专业人员缺乏的情况，以及这一短缺在COVID-19疫情后如何变得更加严重。此外，申请人表示，其将提供的技术和机械支持“有助于强大的航空业促进国际贸易和旅游……对维持和创造美国运输和酒店业就业至关重要，促进美国经济刺激”。

申请人主张其拟从事的事业将通过其“改进验证测试程序”和“开发新的和改进的飞机设计程序”对美国产生影响。他表示将培训和指导新一代飞机机械师，为美国国内生产总值做出贡献，并产生税收。申请人引用了一份美国联邦航空管理局（FAA）的报告，该报告讨论了“航空维护技术员作为整个航空承运业支持要素的至关重要性”，是“第一道防线”。申请人进一步提交了一篇关于NASA宣布的“国家航空维护技术员日”的文章，反映了“[航空维护技术员]对待工作的尊重和认真态度，因为这确实可能意味着生与死的区别”。申请人还强调了总统的声明，表明美国将“继续优先为下一代技术员、机械师和工程师提供一切成功机会，并保持我国作为世界航空技术和行业领导者的地位”。申请人主张，总统、NASA和FAA的声明明确突出了“[申请人]拟从事的事业的实质价值和国家重要性”。

[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属自由裁量性质）。

审理主任随后发出补件通知（RFE），指出申请人提交了足够证据证明其事业具有实质价值。然而，审理主任表示，所提供的证据未证明申请人拟从事的事业，即其作为飞机机械维护专家的工作，将具有国家重要性。审理主任认定，所提供的证据未证明申请人拟从事事业的影响将产生重大积极经济效应。因此，审理主任要求申请人提交拟从事事业的详细描述、为何具有国家重要性以及支持其国家重要性的书面证据。审理主任进一步表示，申请人应提供证据证明该事业的潜在预期影响，例如证明其将如何在该领域具有国家或全球影响、具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大经济效应、广泛增进社会福利或文化或艺术丰富，或影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项的文件。

作为回应，申请人提交了一份补充个人陈述，讨论其拟从事的事业为何具有国家重要性。他表示，其作为飞机维护专家的工作将通过其“故障排除、诊断和更换飞机部件”，“有效改善美国航空业，并为美国公民和居民提供安全实用的国内或国际旅行解决方案”。申请人表示，他将“为包括运输、旅游、医疗等行业的多个行业提供关键任务服务”，并且他将“以超越候选人技术能力、注重区分个人技能的新方法，为美国技术员的招聘和选拔流程做出贡献”。申请人强调，飞机维护专家“通过促进货物和人员运输帮助保持经济运转，并通过确保军用飞机处于良好工作状态在国防中发挥关键作用”，指出他们“不仅对美国经济重要，而且对国家安全也重要”。申请人进一步引用了FAA旨在实现美国空中交通管制和旅行现代化的“NextGen项目”，并表示该项目将需要新技能的飞机维护专家，以及《通胀削减法案》，指出这些专业人员在确保减少航空旅行温室气体排放方面发挥关键作用。

此外，申请人主张其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力并具有其他实质性经济利益。他再次强调FAA的NextGen项目，并声称该项目将为飞机维修专家创造新的就业机会。申请人称美国存在飞机维修专家的短缺，并主张美国政府和行业组织正在采取措施鼓励更多个人进入该领域，特别是通过FAA预测、航空维修培训项目以及航空航天和航空业职业劳动力发展拨款。申请人进一步强调其提交的来自_____教授（任职于I II I）的专家意见书，该教授认为申请人是“航空机械领域同时代人中的受尊敬领导者”，“在领导职位方面具有深入经验”，且“他的工作有需求且在航空领域具有国家重要性”。教授! I还讨论了航空业的规模，指出该行业雇用了288,000名维修和制造专业人员，并产生超过520亿美元的经济活动。他主张美国将从申请人在航空维修方面的“广泛经验”和“专业知识”中极大受益。

在驳回申请时，审理主任认定申请人已证明其拟议事业具有实质性价值。然而，审理主任认定申请人未能确立其拟议事业具有国家重要性。更具体而言，审理主任指出，证据未显示申请人的拟议事业将产生实质性积极经济影响或延伸至地方区域、公司或其客户群之外并对该领域产生更广泛影响。

在上诉中，申请人主张审理主任认定其拟议事业不具有国家重要性存在错误，声称其作为飞机机械专家的职业对航空旅行安全至关重要。申请人援引其个人陈述，称该陈述反映了其领域对合格专业人员的需求和合格工人的短缺。申请人再次强调其声称与拟议事业相关的美国政府举措，包括FAA再授权法案、FAA NextGen项目以及《通胀削减法案》，分别促进飞机机械师对航空旅行安全、现代化和替代燃料使用的重要性。申请人主张其拟议事业将产生实质性经济影响，并强调美国政府因全国性短缺而鼓励个人进入飞机维修领域的举措，以及其解决这一短缺的能力。此外，申请人主张审理主任忽视了其在回应补件通知时提交的来自教授I I的专家意见书，并称该意见书证明其拟议事业的国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的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 ”。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，我们进一步指出，我们寻找拟议事业的“ 更广泛影响 ”，且“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在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实质性积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们审视记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。

作为初步事项，在讨论申请人拟议事业的国家重要性时，申请人和教授l I的专家意见经常强调其在提供飞机维护和修理方面的“ 广泛经验 ”和“ 专业知识 ”。然而，申请人自身的经验和知识本身与证明其拟议事业的国家重要性无关，而仅与证明其是否根据Dhanasar第二项要件处于良好地位以推进该事业相关。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 892-93。因此，我们认为上诉中对其技能和经验的强调不足以确立其拟议事业的国家重要性。

此外，申请人主张其拟议事业将对航空业和美国产生广泛影响，但这些主张缺乏支持。如前所述，申请人称其将在美国接受一个全职飞机维修专家职位，工作地点在佛罗里达州。即使我们接受申请人关于美国存在飞机

维修和修理专业人员短缺的主张，也不清楚他填补美国这些职位之一将如何对这一短缺产生国家影响。申请人还主张航空维修专业人员对国际贸易和旅游、酒店业、经济以及美国公众航空旅行安全具有国家影响。同样，尽管航空维修专业人员作为一个群体可能确实对国家经济或公共安全等事项产生影响，但此处的重点在于申请人的具体拟议事业及其潜在预期影响，即其拟议在T-A-A-担任飞机维修专家的工作。鉴于此，申请人未能充分支持其工作将如其所称对美国贸易和旅游、酒店业、经济以及美国公众航空旅行安全产生国家影响。

同样，申请人主张其拟议事业将影响国家安全，但其提供的证据很少，不足以支持其在美国的具体工作将属于该领域并对美国国家安全产生国家影响。申请人还讨论了其拟议事业将如何导致新的和改进的设计和程序，以及培训新一代飞机维修专业人员和制定选拔这些专业人员的新流程。然而，申请人再次提供了很少的具体细节或支持性文件来证实其在一家飞机维修公司担任飞机维修专家的拟议工作将对飞机维修专业人员的培训或选拔方式产生国家影响。申请人也未描述其工作将产生的新的和改进的设计和程序，或它们将如何产生所称的国家影响。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

如前所述，申请人进一步援引若干美国政府举措，主张其拟议事业将对这些举措产生潜在预期影响，包括FAA再授权法案、FAA NextGen项目和《通胀削减法案》，分别促进飞机机械师对航空旅行安全、现代化和替代燃料使用的重要性。然而，申请人再次未具体说明并支持其作为飞机维修专家的工作将如何对航空旅行安全、行业现代化和创新或航空旅行中替代燃料的使用产生国家影响。根据申请人的主张，似乎任何在對国家利益有一定影响的任何行业工作的个人都将符合条件，但如前所述，我们的重点不是行业，而是具体拟议事业的潜在预期国家影响。在此，申请人未能充分证实其具体拟议事业将对航空旅行安全、现代化和替代燃料使用或其他类似的促进和推进飞机维修的美国政府举措产生国家影响。Id.

申请人进一步主张其拟议事业将产生实质性积极经济影响。申请人再次将重点放在整个行业，包括所有航空维修专业人员对美国经济的贡献、FAA的NextGen项目为航空维修人员创造就业机会、美国对这些专业人员的需求以及应对其需求的行业举措。然而，申请人的主张未阐明其在美国作为一家公司的飞机维修专家的就业将如何对行业产生国家影响或在全国范围内影响经济。根据申请人的主张或提交的证据，不清楚其拟议事业将如何影响其称为拥有288,000名维修和制造专业人员及超过520亿美元的

经济活动的行业。因此，申请人提供的证据很少，不足以确立其拟议事业将产生实质性积极经济影响。

在上诉中，申请人主张审理主任忽视了教授I[已隐去]提供的专家意见，该意见讨论了他所主张的拟议事业的国家重要性。首先，我们不同意审理主任未考虑该专家意见的说法，因为该意见在拒绝决定中被具体讨论。此外，该专家意见仅重复申请人的主张，指出美国飞机维修专业人员的短缺以及他的技能、经验和专长。再次，如前所述，申请人的技能和经验与证明其工作的预期国家影响无关。此外，该专家意见仅笼统地讨论飞机维修和航空业，但几乎未提供依据以确立申请人在一家飞机维修公司担任飞机维修专家会对该行业工人短缺产生国家影响。我们可自行裁量，将作为证据提交的来自大学、专业组织或其他来源的陈述作为专家证言用作咨询意见。然而，当某一意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，我们无需接受该证据或可给予其较低权重。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791 (Comm'r 1988)。

申请人未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定请愿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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。正如审理主任所指出的，记录未显示申请人的拟议事业足以超出其作为飞机维修专家的职位。因此，申请人未证明其拟议事业会产生与国家重要性相称的广泛影响。

由于记录中的文件未能确立申请人拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一要件所要求的，他未证明符合国家利益豁免的资格。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定他未证明其符合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。