JUL092024_07B5203 · 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：31282117 日期：2024年7月9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）

申请人是一名飞机机械师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或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)。申请人还寻求对此就业第二优先（EB-2）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）可酌情批准对所需工作邀请的豁免，从而豁免劳工证。见同上；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项未公布决定中）的立场，认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明豁免所需工作邀请、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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查。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。

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的人员。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工作邀请要求符合国家利益。

由于法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，本办公室在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar案指出，USCIS可酌情对归类为EB-2类别的申请人批准工作邀请的国家利益豁免，从而豁免劳工证，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业具有

实质价值和国家级重要性；(2) 该非公民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。同上。

第一项要件，即实质价值和国家级重要性，侧重于该非公民拟从事的具体事业。该事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

申请人打算作为一名飞机机械师，修理飞机的机械问题，使航空公司能够维持严格的航班时刻表和交付。他将利用其在飞机维护方面的经验，“ 帮助美国的中小型企业改善运营并实现更高的生产率，在国内创造收入。 ”

针对审理主任就拟从事事业发出的补件通知（RFE），申请人提交了其简历、一份职业计划、一封专家意见书和推荐信等文件。审理主任认定拟从事的事业具有实质价值，且申请人处于有利地位能够推进拟从事的事业。然而，审理主任认定申请人未能证明该事业的国家级重要性，即Dhanasar分析中的第一项要件，因为他未能说明其事业将如何产生全国性影响。

在确定国家级重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管申请人主张存在“ 航空旅行日益富裕 ”以及“ 航空基础设施的增加推动了航空业的增长 ”，但此处的问题不是航空业是否具有国家级重要性并蓄势增长。相反，申请人必须证明其向飞机公司提供航空机械服务的具体拟从事事业具有国家级重要性。申请人依赖的是航空业整体的重要性，而非确立其作为航空机械师的事业具有国家级重要性。

此外，申请人强调其“ 专业知识 ”和“ 航线维护方面的专长 ”，并强调“ 其工作超越了一般飞机机械师的范围 ”。然而，申请人的知识、技能和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将重点从拟从事的事业转移到外籍国民本人 ”。Id. at 890。此处的问题是，他拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家级重要性。同样，申请人还主张提交的众多推荐信详细说明了其卓越技能。尽管这些信件讨论了申请人与客户和同事的具体服务，包括参与培训项目及其具体机械技能，但信件并未显示申请人工作的更广泛影响，而是仅限于具体服务。此外，这些信件涉及申请人先前的工作和成就，更多与Dhanasar框架的第二项要件相关，而非第一项要件。Id. at 890。

此外，申请人提交了一封来自 博士、航空航天系副主任的信件，! 他认为申请人的拟从事事业具有国家级重要性。该信件讨论了改善生产工艺和

优化美国飞机公司现有资源的重要性，而非侧重于申请人具体拟从事事业的国家级重要性。此外，该信件未解释申请人的具体服务将如何对我国产生更广泛的影响。再者，与上述类似，该信件强调申请人在航空业的知识和认证，涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将重点从拟从事的事业转移到外籍国民本人 ”。Id. at 890。此处的问题是，他拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家级重要性。在此，申请人未能证明拟从事事业的更广泛影响。

评估申请人拟从事事业是否满足国家级重要性要求的另一种方式是查看记录工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。Id. at 889。在此，申请人未能证明其服务将如何对航空领域产生重大影响并达到国家级重要性的水平。在Dhanasar案中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家级重要性的水平，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。申请人解释说他将培训飞机机械师，但记录未显示其事业如何充分延伸至预期航空公司或其培训的其他机械师之外，以在与国家重要性相称的水平上对领域或美国经济产生更广泛的影响。

最后，申请人未能证明飞机机械师职位具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供实质性的积极经济影响。尽管申请人就其“ 使飞机能够运输货物和人员 ”的专业知识提出了一般性主张，但申请人未能充分解释或证明其特定拟从事事业将产生任何预期的美国经济影响或就业创造。缺乏此类证据，记录未显示其服务或职位对美国区域或国家经济产生的任何利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。

由于记录中的文件未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟从事事业的国家级重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析申请人在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格将无实际意义，对申请人基础移民分类资格的审查亦然。1

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，本办公室认定申请人未能证明其作为以下身份符合国家利益豁免的资格或以其他方式应获得该豁免：

1 参见 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）。

属于裁量事项。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为独立的替代性裁判依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。