JUL122021_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：13310412 日期：2021年7月12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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名航空工程师，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士和具有特殊能力的个人，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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，认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免的资格。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

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工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即属于持有高级学位或其同等学历的专业人士，或

因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

此外，尽管该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词，我们在先例决定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分析框架。1 Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2，在申请人证明以下内容时批准国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质性价值和国家重要性——聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；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。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)（NYSDOT）。
2 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (Aug. 28, 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其符合Dhanasar分析框架第一项要件的资格。

第一项要件涉及具体拟议事业的实质性价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人最初提供了一份声明，其中称：

我打算继续运用我在航空领域的专长和知识，在美国担任航空工程师。我在航空业内的设备维护、修理、运行监控、管理监管框架、业务规划、认证、招聘、指导、授课、合规、监督、咨询、航空咨询和系统评估方面拥有丰富经验。

我在美国的职业计划是继续担任航空工程师、适航专家和顾问，就如何在遵守航空业监管机构所定规则的同时成功发展，向美国航空电子公司提供建议。我打算继续运用我在航空领域的独特专长和广泛知识，为美国提供专家级的管理和技术服务。我将为未来选择聘用我的任何航空公司或监管机构带来最佳成果。我在航空方面的杰出技能证明我完全有资格帮助美国的一个行业，该行业目前正因无法保障商业航班乘客安全而饱受反弹和批评。

在回应审理主任的补充证据要求时，申请人提供了一份更新声明，声称：

我打算继续运用我的专长和知识，在航空业担任航空工程师……。

3 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

[我]在美国的整体拟议事业是提供我的专长，就如何在遵守联邦航空管理局（FAA）和国际监管机构所定飞机维护和安全规则的同时成功发展，向航空业的美国及总部位于美国的公司提供建议。我将通过运用我在飞机工程装配、维护和技术方面的独特专长和广泛技术知识来实现这一点。

我提议运用我作为航空领域专家的技能和知识，为需要改进其维护实践和运营的美国公司工作，以提高其飞机的安全性和质量。这将通过受雇为雇员或提供咨询服务来实现。我可以为飞机制造商或飞机运营商工作，担任多个职位，评估风险并就维护和监管合规提供建议。

申请人在上诉中又提交了一份陈述，主张他“ 还将继续跟进最新的行业标准，研究最先进和最具创新性的航空器发展，以便我能够就如何维持最现代化的航空器机队向我的客户和所服务的实体提供建议 ”，并且“ 将加强美国的航空业，特别是通过在面对创新性市场/产品发展时增强其市场竞争力，以及通过解决日益扩大的技能缺口，该缺口正在损害若干经济和社会事务。 ”审理主任认定申请人证明了其拟议事业的实质价值，且记录支持该结论。基于下文所述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业具有国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的整体行业、领域或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管申请人主张审理主任“ 未给予应有考虑 ”行业报告和文章，但申请人必须证明其具体拟议事业的国家重要性，而非航空工程师或航空业（包括维护、安全和经济市场）的国家重要性。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻找拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [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，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，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。

此外，申请人主张审理主任未充分权衡“ 其资历、专业知识、职业成就 ”、“ [其]在该领域工作的[证]据 ”以及“ 该领域专家出具的推荐[信]，这些推荐信确认[其]专业知识、重大贡献以及在航空领域的重要性 ”。然而，申请人在其领域的经验、能力和贡献涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人本人 ”。Id. at 890。此处的问题是，他拟从事的具体事业是否根据Dhanasar第一项要件具有国家重要性。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。尽管申请人提议“提供其专业知识，就如何成功增长向美国及总部位于美国的航空制造商提供建议”，但他未提供充分、具体的信息和证据以证明其具体拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。相反，如上所述，记录中仅包含有关整体航空业的一般性信息证据。

此外，申请人主张其目前在~._____处工作的国家重要性。
4._____ _.~ 具体而言，申请人陈述：
……我收到了一份竞争性录用通知，可全职在I I——即
I J的美国子公司工作，该公司设计、开发、制造和销售
航空器和航空系统。我于2019年6月加入该公司，我特别是被招聘到其产品战略部门，从事竞争情报事项的分析报告。

……我担任营销分析师III，负责收集市场输入，形式为产品反馈和竞争情报报告……。

我还负责监测竞争情况，包括新推出的市场产品，并且我还与关键利益相关方合作，弄清这些市场发展将如何影响公司的战略和市场主导地位/份额……。

……我还协调和开发公司的……___~----------'
其目的是在公司所有单位之间分享新闻和最佳实践。
我还支持公司的战略规划团队，为其提供关于竞争性市场指标的深入分析，涉及制造、安全和
生产程序……。

申请人于2018年7月提交其申请。资格必须在提交时确立。8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), (12); Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请不能在未来某一日期、在申请人根据一套新的事实具备资格之后获得批准。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。该决定进一步指出，援引Matter of Bardouille, 18 I&N Dec. 114 (BIA 1981)，USCIS不能“考虑仅在申请提交之后才产生的事实。”Id. at 176。无论如何，在Dhanasar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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，记录未显示申请人在I I的就业以及其此前关于在美国公司未来就业的任何主张，如何能够充分延伸至其当前或潜在雇主之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响航空业。

此外，申请人未证明其拟议从事的具体事业具有雇用美国工人的显著潜力，或以其他方式提供重大积极经济效应

4 申请人还提交了关于~n..___报道的文章。

为我们国家。在没有关于其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人拟议事业给美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济效应”水平。Id. at 890。因此，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未确立其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明其有资格获得国家利益豁免。因此，根据Dhanasar所述第二项和第三项要件对其资格作进一步分析将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明其有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立且替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。