# JUN092021_10B5203 · 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：10891930 日期：2021年6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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一家飞机营销公司，为受益人（一名飞机设计工程师）寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，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)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但申请人未能证明豁免所要求的工作邀请（进而豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任在随后的复议动议中维持了该否决。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。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，即作为高等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) 属于持有高等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，即属于持有高等学位的专业人士或其

同等学历者，或因其在科学、艺术或商业方面具有特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在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。

虽然法规和相关条例均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，在申请人确立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，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(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（进而豁免劳工证）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、知识以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（进而豁免劳工证）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国民的贡献中受益；以及对该外国国民贡献的国家利益是否

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)。

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起来表明，权衡之下，豁免工作邀请要求（进而豁免劳工证）将有利于美国。2

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格。尽管审理主任认定拟议的航空领域事业具有实质性价值，但审理主任认为记录未能证明受益人的事业具有国家重要性。基于下述理由，申请人未能证明豁免工作要求是正当的。

申请人最初将拟议事业描述为“ [客机改货机/客机改空中救护机]转换的咨询；根据客户的具体要求进行设计、执行工程计算。 ”3 在上诉中，申请人称：

需要[受]益人的专业知识来设计各种单元、部件和组件，以改装客机，例如湾流和塞斯纳，将其转换为空中救护机，……称为客机改救护机（PTA）转换……，这是[申请人]的一项新事业。……[申请人]为响应市场增长的需求，还从事宽体喷气机（如波音B-767机型）的客机改货机（PTF）转换，以租赁给其客户。

申请人在上诉中主张，“ PTF转换具有国家利益……[因]为预计航空货运需求每年增长5.3%，加之航空货运作为航空运输中非常重要的（有时甚至至关重要的）部门以及全球经济的重要组成部分。 ”申请人进一步阐述，客运航空公司以更新机型替换老旧飞机，将老旧飞机出售给货运承运人，后者将飞机转换为货机，延长飞机的使用寿命并增加整体货机机队。

申请人主张，“ USCIS错误地界定了实质性价值含义的问题。Dhanasar明确表示，实质性价值关注的不是外国人而是具体事业。26 I&N Dec. 889。 ”申请人的异议不当，因为审理主任在决定中表示“ 提交的证据足以证明拟议从事航空设计领域工作的事业具有实质性价值。 ”

我们同意，改装客机将其转换为空中救护机和货机的拟议事业具有实质性价值；然而，记录未能证明该拟议事业具有Dhanasar所设想的国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们聚焦于“ 该外国国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 第

2 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 第888-91页。
3 尽管为简洁起见我们未讨论记录中的每一份文件，但我们已审查了全部记录。

889页。Dhanasar提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业示例，即“ 在特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 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，特别是在经济萧条地区。 ”同上，第889-90页。

申请人未能证明受益人的拟议事业——即提高申请人执行飞机改装的能力——如何具有超出申请人企业范围的更广泛影响，例如以在特定领域内产生国家乃至全球影响的方式改进PTA或PTF制造工艺。参见同上。尽管申请人的PTF及其新的PTA事业可能雇用美国工人，但记录未详细说明工人的具体类型、工人数量及其他显著细节，以使我们能够确定该事业雇用美国工人的潜力是否足够重大，从而上升到国家重要性的水平。申请人笼统地提及PTA或PTF在延长飞机使用寿命和增加非客运机队方面的益处。然而，记录未证明拟议事业的具体预期积极经济影响。此外，记录未证明拟议事业可能产生的积极经济影响是否将发生在经济萧条地区。参见同上。

总之，申请人未能证明拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性，因此不符合国家利益豁免的资格。我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件的意见。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，或另行在自由裁量权范围内值得获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。