MAY262022_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：20235099 日期：2022年5月26日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名航空电子工程师，寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即工作邀请要求）的国家利益豁免。参见《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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但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，申请人提交了额外证据和一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。

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（de novo review），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人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

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，将潜在地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(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，将潜在地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业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。

虽然该法及相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请的框架。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 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：(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从事的事业；以及(3) 总体权衡，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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。

第二项要件将焦点从拟从事的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从事的事业，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；实现拟从事事业的任何进展；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，总体权衡，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从事的事业，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

[1] 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

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，总体权衡，豁免工作邀请要求并因此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，我们认定申请人未能根据Dhanasar分析框架的第一项要件充分证明其拟从事事业的国家重要性。

关于其根据Dhanasar第一项要件主张的资格，申请人最初表示她计划“在航空电子工程领域工作，向美国公司提供我在飞机维护、修理和大修、飞机客舱管理系统、新技术专业人员培训、机电飞机维护和故障排除方面的服务。”她表示打算“继续在美国的跨国公司担任航空电子工程师”，并“向美国公司提供专家技术服务”。

审理主任发出了补件通知（RFE），要求申请人提供关于其在美国拟从事事业的进一步信息和证据。作为回应，申请人主张其事业涉及航空维护和开发以及改进飞机系统，以“使飞行对所有客户而言成为更安全、更愉悦的体验”。她解释说，她打算发现问题、寻找安全且经济的解决方案以提高飞机可用性和客户满意度、帮助发展公司的航空业务组合，并促进该行业的活动，从而惠及美国公司和国家经济。申请人还表示她计划管理团队并支持“美国航空工程项目中的业务发展”。她进一步表示：

我打算继续在航空业工作。我计划继续在工程部门晋升，从而获得更多技能和关于所有飞机新系统的知识。我有计划为年轻人，特别是女性提供培训，激励她们在航空领域工作。……我想激励新一代，特别是对航空工程和维护职业感兴趣的年轻女孩。我计划创建一个名为Young Techs的项目（类似于Young Eagles Program），鼓励她们加入航空领域。我想与北卡罗来纳州公立学校建立联系，开始为这些学生铺平道路，使他们获得对航空世界的宝贵接触，给予他们培训和时间，并让他们以一份好工作进入该行业。

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

我也正在努力并计划创办自己的企业，为飞机提供专业化的航空电子支持。……如果我的团队能够节省时间使飞机从飞机停飞（Aircraft on Ground）事件中放行，它将提高飞机可用性和客户满意度，并影响新飞机和零部件销售，创造更多就业机会以支持航空业。

申请人提交了同事的推荐信，这些同事讨论了她的技术知识和航空电子经验。3 例如，[已隐去]一名航空顾问表示，申请人"在她工作过的公司中始终优于其他支持工程师，并且在航空电子、电气和机械系统方面具有非常彻底的故障排除技能。"此外，[已隐去]一名首席飞行员兼机队经理断言，申请人"在产品开发、现场支持和客户关系方面的丰富经验得以显现，并体现在她在航空各知识领域的出色表现中，从而即使在面对最复杂的问题时也能提供及时且果断的解决方案。"同样，[已隐去]一名航空维修技师表示，申请人"是一名胜任且负责任的专业人员"，并且是"我在18年航空经验中遇到的最优秀的人之一。"[已隐去]进一步指出，申请人"在飞机及其系统方面表现出非常敏锐和知识渊博。我一直与她合作各种项目，并且始终对她的技术背景和决心印象深刻。"申请人在其领域的航空电子技能、知识和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件"将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上。"Id. at 890。此处的问题是她拟议从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

记录包括关于美国航空航天业、航空航天业对美国经济的影响、飞机机械师和航空电子技师供应趋紧，以及强劲的COVID复苏对飞机机械师短缺的贡献的信息。此外，申请人提供了讨论工程作为经济增长贡献者的文章、航空航天业对美国的好处的文章、北美飞行员短缺、飞机制造业展望、航空增长超过劳动力能力的原因，以及移民对美国增长和繁荣的贡献的文章。她还提交了关于航空业对全球经济的价值、航空维修人员短缺、美国商业行业机械师减少、机体和动力装置机械师短缺、移民对商业界和美国经济的影响，以及美国飞机机械师短缺解决方案的信息。因此，记录支持审理主任的认定，即申请人的拟议工作具有实质价值。

在驳回申请的决定中，审理主任认定申请人未证明其拟议事业的国家重要性。审理主任表示，申请人未表明其事业将"充分超出某一组织（公司/雇主）及其客户，以更广泛地影响行业或领域。"审理主任还指出，申请人未证明其拟议工作提供"国家甚至全球影响，或与航空业相关的、可被视为与国家重要性相称的实质性积极经济影响。"

3 虽然我们讨论了这些推荐信的抽样，但我们已审查并考虑了每一封推荐信。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张其拟议事业将"实质性增强美国商业和汽车行业以及国家经济。"她声称其事业"通过促进具有国家重要性的经济部门（如航空工程）的生产力和提升，优先考虑美国利益。"此外，申请人断言"[其]拟议工作的国家紧迫性进一步体现在行业当前且不断上升的技能差距中。"她主张"工程专业人员的严重短缺进一步强调了[其]在美国的工作和职业计划的紧迫性和国家重要性。"4 申请人还坚持认为，其事业"将支持美国航空业在国内和国际市场发展竞争优势——这将推动国家实现全新层次的生产力，影响经济和商业利益。"此外，她表示其事业"将在航空领域产生广泛影响，因为其国家和国际活动涉及具有国家重要性和影响的事项，特别是因为对美国社区和公民的连锁效应。"而且，申请人指出其拟议工作改善"美国人的整体财务健康，通过增加收入、美国工人就业、对国家国内生产总值的贡献以及最佳投资环境。"

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注"外籍国民拟议从事的具体事业。"See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响。"Id.我们还表示"一项具有显著潜力雇用美国工人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，我们查看记录其工作"潜在预期影响"的证据。虽然申请人的陈述反映她打算为其未来美国雇主或公司客户提供有价值的航空电子工程服务，但她未提供足够的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们得出结论，记录未显示申请人的拟议事业将充分超出其未来雇主或其公司及其客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响工程领域、航空业或美国经济。

关于申请人声称她计划培训年轻人和女性在航空领域工作（通过Young Techs和北卡罗来纳州公立学校），记录未显示其拟议教育项目为其领域提供更广泛影响，而非仅限于

4 关于此问题，申请人表示其事业将"填补专业且高度选择性的工程领域内的空白——specifically服务于航空部门。"我们注意到，美国劳工部通过劳工证程序解决合格工人短缺问题。因此，仅短缺本身并不证明豁免劳工证要求将有利于美国。

参加其培训课程的人员。虽然申请人提供培训服务的计划具有价值，但记录未证明其教学活动提供超出其学员的利益，以更广泛地影响航空领域或其行业。同样，在Dhanasar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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。

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，或以其他方式为我国提供实质性积极经济影响。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的足够信息或证据的情况下，记录未显示其航空项目对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的"实质性积极经济影响"水平。Id. at 890。因此，申请人的拟议工作不符合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的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格将无实际意义。

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，我们得出结论，她未证明其符合资格或以其他方式在自由裁量权下应获得国家利益豁免。基于上述原因，上诉将被驳回，每一原因均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。