MAY282024_06B5203 · 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：31140424 日期：2024年5月28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）

申请人是一名航空维修技师，寻求归类为持有高级学位的专业人士。参见《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。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准此项对所需工作邀请（并因此对劳工证）的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合国家利益豁免的资格。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重新审查（de novo）。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。

一、法律

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合所依据的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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合EB-2资格，其还必须证明其值得“在国家利益”下获得对工作邀请要求的酌情豁免。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，但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框架。Dhanasar案指出，USCIS可作为酌情事项[1]批准国家利益豁免，前提是申请人证明：

[1] 参见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份未公布决定中的意见，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定，申请人符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所定义的高级学位专业人士资格。上诉中的问题是，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。审理主任认定，申请人未能证明拟议事业的国家重要性，也未能证明权衡之下美国将从豁免工作邀请要求中受益。

申请人于2012年在智利获得工业工程学士学位。2007年至2020年，他在智利多家航空公司担任飞机机械师。自2020年11月起，申请人以H-1B非移民身份在美国为一家航空服务承包商担任机械师。

A. 拟议事业

在随申请提交的一份陈述中，申请人使用了首字母缩写术语“ MRO ”（维护、维修和大修）和“ SMED ”（单分钟换模），并指出“ 四种不同类型的高级别维护：A检、B检、C检以及最重的D检 ”。在美国的职位中，申请人“ 执行了重型维护任务，例如C检 ”。申请人表示：

我有能力基于SMED方法创建一个系统，以改善美国任何（MRO）飞机C检中的“ 换模时间 ”，从而可以通过以下阶段顺序轻松实施：

1. 分析与分解。
2. 作业分类。
3. 确定工作方法。
4. 实施与跟进。

申请人提交了佛罗里达州一家航空支持承包商的信函，向其提供项目经理职位，以申请获批为条件。该信函未描述该职位的职责，申请人也未说明其是否打算接受该邀约。因此，该邀约与拟议事业的关系界定不清。

在补证请求（RFE）中，审理主任要求提供“ [拟议事业的详细描述] ”。作为回应，申请人表示：

我的拟议事业是……实施一种称为单分钟换模（SMED）方法的工具，该方法被精益生产用于减少从运行一种零件或产品切换到运行另一种零件或产品所需的时间，改善

飞机检修中的“ 换模时间 ”，从而促进航空维修行业的运营……我的工作……将通过我的同行评审出版物和会议演讲在该领域传播，推动我所在行业的进步，主要通过在航空维修学校、大学、航空公司和维护、维修和大修（MRO）机构中提供咨询。

B. 国家重要性

Dhanasar第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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，本办公室考虑其潜在的预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室寻求更广泛的影响。例如，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（特别是在经济萧条地区）的事业，很可能被理解为具有国家重要性。Id. at 889-890。

审理主任认定，申请人已证明拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。本办公室同意，理由如下。

申请人主张，其拟议事业“ 显然会对航空业产生强烈影响……例如，最常见的问题之一是在工具、备件、任务规划、人员分配等方面没有事先准备。 ”他还表示，“ 该事业对整体航空业至关重要，因为它将帮助航空公司全面降低维护成本和时间，并使乘客和货物更快到达目的地。 ”申请人还主张，其事业将带来“ 航空公司运营的改善和行业内飞机安全性的增强 ”。

申请人列出了一系列他主张将加快检查流程的宽泛步骤，但除此之外，他几乎未提供关于其拟议事业将涉及何种内容的细节。申请人初始提交材料的其余部分主要是其经验和培训的证明文件，以及有关航空业的背景信息。

申请人提交了两篇学术文章的摘要，称其中一篇文章将“ 维护调度……描述为一个难以解决的问题 ”。申请人引用另一篇摘要称“ 长期飞机维护调度通常并不耗时，但往往无效 ”。但所提交的摘要显示，两篇文章不仅描述了调度问题，还提出了解决方案。一篇文章指出，其作者“ 进行了一项案例研究……表明该模型可以成为一种有用的规划工具 ”。申请人未解释其拟议事业将如何改进文章中所提出的解决方案。

申请人提交了关于联邦航空管理局（FAA）的信息，并主张“ [该]机构旨在塑造国际标准，以改善世界各地航空安全与效率 ”。申请人称，FAA“ 已表达了对……行业改进的最高重视……这些条款的存在表明美国政府认可[申请人]拟议事业的重要性 ”。申请人引用了

未引用具体“条款”，而是指向FAA局长2021年11月的一份声明。该声明中“维护”一词出现一次，提及“努力……影响和调整在其他民航当局运营的美国产品的维护和飞行员培训要求”。该局长发言支持《飞机认证、安全与问责法》，该法“有100多项具体要求，我们正在实施这些要求，以使飞机认证和安全监督更加全面、系统、透明和有效”，但该官员未对申请人具体拟议事业作出可辨识的提及。

申请人援引与科学、技术、工程和数学（STEM）领域相关的政策举措，称其拟议事业“明确支持USCIS关于STEM专业人士和创业的政策”。对拟议事业的描述并未表明申请人现在是或寻求成为创业者。其陈述仅提供了维修检查改进建议的宽泛概要，未说明他将如何实施这些改进。

在补件通知（RFE）中，审理主任指出：“申请人未提供充分证据证明其拟在美国开展的创业活动将对地区或全国人口产生影响，其程度与具有国家重要性相一致。他也未证明其特定事业将对行业或领域产生更广泛的影响。”

作为回应，申请人称其“事业对整个航空业至关重要，因为这将帮助航空公司全面降低维护成本和时间”，并且“该事业提升了飞机的整体安全性”。申请人援引了有关整个航空业的各种统计数据，但未估算其拟议事业将节省多少时间或金钱，也未估算该事业将在多大程度上改善航空公司安全性。

申请人提交了关于航空安全和该行业经济重要性的进一步背景材料，但这些材料并未涉及具体的拟议事业，也未量化由此产生的利益。

审理主任否决了申请，指出申请人未提交“独立且客观的证据，证明申请人的工作具有对美国具有国家重要性的潜在影响”。

在上诉中，申请人称审理主任施加了新颖的要求，并忽视了Dhanasar案中承认的“以美国某一地理区域为关注点的创业和事业可被适当视为具有国家重要性”这一表述。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。然而，Dhanasar案同一段落要求该事业具有“更广泛的影响”，例如“雇用美国工人的重大潜力或……其他实质性积极经济效应”。证明这些效应的责任仍在申请人。

申请人主张审理主任“未能……正确和恰当地考虑关于拟议事业国家重要性的可行、有证明力的证据”。然而，记录中没有任何直接涉及拟议事业的证据。相反，申请主要依赖于一般性主张，即由于航空业重要，改善该行业的努力具有国家重要性。但在缺乏关于性质和程度的进一步细节的情况下

预期改进（须有可靠证据支持），此类一般性主张不足以满足申请人的举证责任。

我们同意审理主任的意见，即申请人未履行其举证责任以证明其拟议事业的国家重要性。因此，我们将驳回上诉。由于该问题本身足以决定上诉结果，我们拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar第三项条件的论点。[2]

C. 其他问题

除审理主任的决定外，对记录的审查还发现其他缺陷。

为确定个人是否处于有利地位以推进拟议事业，从而满足Dhanasar第二项条件，我们考虑的因素包括但不限于：其教育背景、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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

审理主任未经进一步阐述即认定申请人已证明其处于有利地位以推进拟议事业。我们不同意。

申请人声称其已提出未来活动的模式或计划，但仅提供了关于拟议事业性质的极少细节。他表示打算将SMED技术应用于飞机检查，但未解释其将在何种就业背景下实施。这是一个重大遗漏，因为他寻求的是基于就业的移民分类。申请人有时自称“ 创业者 ”，但未提交任何关于其寻求建立或经营的企业的信息。相反，他提交了一份潜在雇主的工作邀请函，该雇主寻求聘用其担任项目经理。

关于实现拟议事业的进展，申请人称其“ 有能力创建[该]系统 ”。这一措辞表明其在提交申请时尚未这样做。申请人未证明其拟议事业已超越使用SMED加快飞机检查的一般意图。

在补件通知回应中，申请人称其将通过“ 同行评审出版物和会议演讲 ”传播其方法。申请人未证明其已撰写任何此类论文或进行任何此类演讲。

申请人还提到“ 航空维修学校、大学[和]航空公司的咨询业务 ”，但未说明其本人是否将成为顾问；未证明其有任何先前的咨询经验或已采取任何步骤建立咨询业务；也未

2 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出联邦机构与法院一样，通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；另参见 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）。

证明学校、大学或航空公司已表示有兴趣获取申请人或其他顾问与拟议事业相关的服务。

鉴于缺乏关于该事业具体细节及申请人将如何实施的证据，我们认定申请人未履行其举证责任以证明其处于有利地位推进拟议事业。

此外，我们不同意审理主任关于申请人符合拥有高级学位的专业人士分类资格的结论。

根据法规，美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年渐进式经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人指出其“ 持有美国同等学士学位……[并]在该领域拥有超过12年的渐进式工作经验 ”。但要符合该分类资格，个人不仅必须持有高级学位或其同等学历，还必须寻求在某一专业中就业。

“ 专业 ”定义为《移民与国籍法》第101(a)(32)条（8 U.S.C. § 1101(a)(32)）所列职业，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。《移民与国籍法》第101(a)(32)条所列职业为建筑师、工程师、律师、医生、外科医生和某些教师。

举证责任在申请人，须证明其职业符合专业资格。其主张自己是专业人士，但未引用任何支持信息，也未提交任何相关证据。尽管申请人自称“ 工业工程师 ”，但其过去和现在雇主的信函一直称其为“ 机械师 ”或“ 技术员 ”。

美国劳工部的指导意见并未表明飞机机械师属于专业人士：

飞机机械师和维修技师通常在就读Part 147 FAA批准的航空维修技师学校后进入该职业。……

航空电子技师通常在获得副学士学位后进入该职业。……

虽然并非必需，但工程或相关领域（如运输）的学士学位学习可提供有用的背景知识。

劳工统计局，美国劳工部，职业展望手册，如何成为飞机和航空电子设备机械师或技师，https://www.bls.gov/ooh/installation-maintenance-and-repair/aircraft-and-avionics-equipment-mechanics-and-technicians.htm#tab-4（已加入记录）。

与《手册》中的信息一致，申请人作为飞机机械师的经历可追溯至2007年，当时他18岁，比其获得学士学位早数年。因此，其自身的就业经历表明，他不需要学士学位即可从事飞机机械师工作。

记录中潜在雇主的信函将所提供的职位列为“ 项目经理 ”。该信函未说明该职位的最低要求，因此不能证明申请人已获得专业职位的工作邀请。

在缺乏肯定性书面证据证明申请人是专业人士并寻求在某一专业中就业的情况下，我们认定申请人未履行其举证责任以证明其符合专业人士资格。

III. 结论

申请人未能证明拟议事业的国家重要性。因此，申请人未能表明其符合国家利益豁免的资格，我们将基于自由裁量驳回上诉。

裁定：上诉被驳回。