OCT162023_02B5203 · 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：28354973 日期：2023年10月16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（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。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。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益的情况下，可以酌情批准此项对所需工作邀请、从而对劳工证的豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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（de novo）。Matter of Christa'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

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 移民签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格，申请人随后必须证明其有资格获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“ 国家利益 ”一词，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 指出，USCIS 可酌情1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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以推进其拟议事业；并且，
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人拟议从事飞机机械师工作。审理主任认定，申请人仅证明了拟议事业具有实质价值。审理主任认定，申请人未证明该事业的国家重要性，也未证明其处于有利地位以推进该事业，亦未证明权衡之下豁免工作邀请要求将有利于美国。审理主任未就申请人是否确立了 underlying EB-2 分类的资格作出认定。2

在认定申请人未证明拟议事业的国家重要性时，审理主任认定，记录未显示拟议事业将促进人类知识或转化为对美国的经济利益，也未显示该事业在该领域内具有国家层面的影响。审理主任还指出，一般性职业不构成拟议事业，并且在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性，而是个人拟议从事的具体事业。

在上诉中，申请人对审理主任结论的准确性提出异议，并声称其事业确实具有国家重要性。申请人主张，其过去的成就证明了其事业的潜在预期影响，称其工作已“广泛传播到飞机机械师行业，以至于还影响了无数其他领域……”并且“[即]使对[申请人]的职业历史进行肤浅的阅读也会发现，在评估其过去的成就后，其拟议事业也具有显著的预期影响。”申请人还声称，其拟议事业将帮助企业确保其飞机适航、提高乘客安全、节省成本并保持符合法规。最后，他声称航空业对美国经济至关重要，该行业预计将增长，并且美国存在航空专业人员短缺。

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

2 尽管本办公室可以将此事项发回重审，要求审理主任就申请人是否符合 underlying EB-2 移民分类资格这一门槛问题作出认定，但本办公室同意审理主任的意见，即申请人未证明拟议事业的国家重要性，且申请人在上诉中未能推翻此认定。因此，申请人不符合国家利益豁免的资格，本办公室拒绝触及并在此保留关于申请人是否已确立 EB-2 分类资格的意见。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“纯粹咨询性的认定”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

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。在特定领域内具有国家或全球影响的事业，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响，可能具有国家重要性。Id.。此外，以区域为重点的事业仍可能具有国家重要性，例如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，特别是在经济萧条地区。Id. at 890。

然而，本办公室认定，申请人的主张未能推翻审理主任的认定，也未能确立拟议事业的国家重要性。首先，申请人在上诉中仅笼统地提及证明申请人“ 显著过往成就 ”的“ 大量证据 ”，而非记录中的任何具体证据或该领域的任何具体成就。在审查记录时，本办公室注意到，记录中包含证据——包括申请人的教育文件、工作经验信函以及其证书和培训的证据——有助于表明他是一名经验丰富的飞机机械师。然而，记录中不包含证据表明申请人的过往成就对航空业或飞机机械师领域产生了广泛影响，申请人相反的笼统、结论性陈述不足以满足其举证责任。

本办公室还注意到，虽然申请人的过往工作和成就可能有助于说明其计划如何开展拟议事业或其潜在预期影响，但一般而言，第一项要点的重点在于拟议事业本身，而非申请人。See id.。申请人技能、专业知识和成功记录的证据通常与 Dhanasar 框架的第二项要点相关，该要点“ 将重点从拟议事业转移到[非公民]以及他们是否处于有利地位以推进该事业 ”。Id.。申请人必须证明其具体事业——从事飞机机械师工作——在 Dhanasar 第一项要点下具有国家重要性。申请人关于其在该领域经验的主张并未证明其事业具有在与国家重要性相称的层面上影响航空领域或经济的潜力。

律师针对审理主任的补件通知（RFE）所作的书面论证意见，其措辞在上诉中再次被引用，列出了申请人事业的许多目标，例如保持飞机适航、确保乘客安全、节省成本以及保持符合航空法规。但这些目标大多只是描述了飞机机械师的典型职业职责，而非确立申请人具体拟议事业具有国家重要性。3 此外，申请人关于国家重要性的许多主张，例如航空业对经济的重要性、该行业的规模及预计增长以及经验丰富的航空专业人员可能短缺，均涉及整个航空业。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，本办公室关注的是“ [非公民]拟议从事的具体事业 ”。See id. at 889。经重新审查，本办公室同意

3 在确定国家重要性时，分析的重点是申请人将要做什么，而不是具体的职业分类。例如，尽管 Matter of Dhanasar 案中的申请人职业是工程师，该决定讨论的是其具体的拟议事业“ 从事与航空和航天推进系统相关的研究与开发，以及教授航空航天工程 ”。参见一般性规定，6 USCIS 政策手册 F.5(D)(1)，http://www.uscis.gov/policy-manual；另见 Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第891页。

同意审理主任的结论，即申请人未能证明其拟议从事飞机机械师工作的事业具有重大潜力，能够超越其雇主而对航空领域或美国经济产生影响，且该影响达到国家重要性的水平。

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，其不符合国家利益豁免的资格。我们认可申请人在上诉中关于 Dhanasar 第二项和第三项要件的论点，但鉴于已认定证据未能证明申请人在国家重要性方面的资格，我们对记录是否证明其余 Dhanasar 要件或申请人是否符合 EB-2 分类资格保留意见。参见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 第25页（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 第526页注7（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能满足 Dhanasar 第一项要件的国家重要性要求。因此，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，或经裁量后不应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。