SEP302024_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：33383106 日期：2024年9月30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）

申请人是一名飞机机械师和技术员，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求给予国家利益豁免。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符合豁免所需工作邀请（因而豁免劳工证）将符合国家利益的资格。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重新审理（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审理，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为符合基础 EB-2 签证分类的资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。该法第 203(b)(2)(A) 条。

如果申请人确立了基础 EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得对工作邀请要求给予“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。虽然法规和相关部门规章均未界定“ 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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项 [1] 给予国家利益豁免，如果申请人证明：

1 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，认定 USCIS 给予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

就国家利益豁免而言，第一项要件涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在初次提交时，申请人的附函称其拟议事业是在美国飞机 制造领域提供服务。该函进一步称：

[申请人]将为航空公司提供若干不同服务，包括公务机内饰检查。他还将为美国市场上的公司和个人提供咨询和培训服务。通过这些服务，他将提高飞机制造咨询和培训活动的生产力和效率，从而为美国经济做出贡献。他将帮助公司获得认证、保持质量、遵守法规并在航空商业行业取得成功。

本案所考虑的申请人经验填补了这一专业人员缺口。其拟议事业提供了其在该领域的深厚知识，凭借其广泛的培训和实操经验，他完全有资格向其他美国专业人士教授和实施其方法和策略。

在回应审理主任的证据要求时，申请人提供了一份2024年1月的专业个人陈述，描述了申请人的工作经历和抱负。他称，在其现任公司（他将其描述为“ 美国公务航空的未来 ”），他“ 以内饰技术员身份加入，但现在[他]已迈出第一步，晋升为公务机装配和拆卸的团队负责人 ”，他还负责“ 制造公务座椅泡沫的区域，并担任新员工培训师。 ”

申请人称，他在该公司的短期目标是在公司内“ 晋升为生产主管……中期内，[他将]成为[其现任公司]的生产经理。 ”

审理主任认定，申请人证明了拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性，认定其并非处于有利地位以推进拟议事业，并且权衡之下，豁免工作邀请和劳工证要求不会有利于美国。在上诉中，申请人质疑审理主任对 Dhanasar 国家利益豁免全部三项要件的认定。特别是，他坚持其拟议事业“ 在佛罗里达州担任飞机内饰技术员，[他]打算在那里工作 ”具有国家重要性。并且，申请人请求重新考虑关于其是否处于有利地位以推进该事业的不利认定，因为审理主任在此前2021年针对同一拟议事业的国家利益豁免申请被拒时曾认定其处于有利地位。

A. 实质价值和国家重要性

第一项要件，实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的特定事业。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前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

经重新审理，本办公室将驳回上诉，因为申请人未能证明其特定拟议事业具有国家重要性，因此，其未满足 Dhanasar 框架第一项要件的国家重要性要求。在否决申请时，审理主任承认申请人的事业是在飞机维修技术员领域工作。然而，审理主任认定，申请人未提供充分证据表明其事业将广泛影响其领域，或具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式有利于美国区域或国家经济。审理主任得出结论，记录缺乏证据表明申请人事业的益处将产生 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890 所设想的“ 实质性积极经济效应 ”。

在上诉中，申请人重申此前向审理主任提出的相同论点，主张飞机内饰技术员的国家影响，包括安全和安保、乘客体验、经济增长、全球市场竞争力以及环境可持续性。在此，申请人必须证明其在其领域内工作的特定拟议事业具有国家重要性，而非航空业及其他相关领域和主题的整体重要性。[2] 在 Dhanasar 中，本办公室指出“ 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具有国家甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ [一]项事业如果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效应，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，at 890。

此外，申请人主张其提交了一份专家意见函，声称拟议事业具有国家重要性。然而，该函提出了与上述相同的论点，涉及航空业及相关主题的重要性，而非侧重于申请人作为机械师或技术员为航空公司或企业工作的特定拟议事业的国家重要性。此外，该函未解释申请人的特定就业将如何对美国产生更广泛影响。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人未证明其为航空企业工作或在航空业内工作的拟议事业如何在很大程度上影响该领域并达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 中，本办公室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。同上，at 893。

2 申请人的论点更多涉及拟议事业的实质价值方面，而非国家重要性部分。

尽管申请人表示其提交了职业计划，但申请人未表明其特定就业服务如何足以超越其潜在雇主，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响航空业或美国经济。

此外，申请人对其技能、专长、能力及既往成就的论述涉及Dhanasar框架的第二项要件。Dhanasar的第二项要件“ 将关注点从拟议事业转向外籍人士 ”。同上，第890页。此处的问题在于，其拟从事的具体事业是否具有Dhanasar第一项要件下的国家重要性。

最后，申请人未能证明其就业将如何具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为美国带来实质性的积极经济影响。在缺乏关于其未来工作可归因于的任何预计美国经济影响或就业创造的证据的情况下，记录未反映其就业将为美国区域或国家经济带来任何达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平的利益。同上，第890页。

由于记录中的文件材料未能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，故申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。

B. 处于推进拟议事业的有利地位

第二项要件将关注点从拟议事业转向个人。为确定其是否处于推进拟议事业的有利地位，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。同上，第890页。

审理主任认定，申请人未能证明其处于推进拟议事业的有利地位，认定记录未能确立申请人在其飞机维修领域的知识和表现超出同一领域类似职位其他个人通常所遇到的水平。审理主任认可了申请人提供的专家意见书。

我们注意到申请人的论点，即审理主任在另一份单独提交的国家利益豁免申请中认定申请人处于其拟议事业的有利地位。然而，如上所述，我们对本事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2（AAO 2015），我们不受审理主任在本程序或任何其他程序中的分析或结论的约束。我们注意到，申请人所提及的单独申请被驳回，申请人对该驳回向AAO提出了上诉，我们在未处理关于申请人是否处于推进其拟议事业有利地位的第二项要件的情况下驳回了该上诉。因此，我们在本次上诉中首次处理该问题。

经重新审查，我们同意目前正在上诉的审理主任决定，即申请人未能证明其处于其拟议事业的有利地位。如上所述，专家

意见书讨论了航空业的重要性，并讨论了申请人的就业历史和资历，然而该专家意见书未能确立申请人处于推进拟议事业的有利地位。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc.，19 I&N Dec. 791, 795（Comm'r 1988）。然而，如果意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存有疑问，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。同上。我们最终负责就个人是否符合所寻求利益的资格作出最终裁定；提交专家意见书并非资格的推定证据。同上。

在此，专家意见书重述了申请人就拟议事业的国家重要性所作主张的大部分内容，但未添加足够的分析或佐证细节以支持所重述的主张。如上所述，申请人以内饰技术员的身份加入其公司，申请人在其本人陈述中指出，他已“迈出第一步晋升为团队负责人”以及新员工培训师。其2024年1月的职业个人陈述设定了从团队负责人晋升为生产主管的短期目标以及成为生产经理的中期目标。申请人在其职业个人陈述中未设定长期目标，然而专家意见书称申请人“还将为美国市场的公司和个人提供咨询和培训服务”。鉴于申请人仅在其目前公司达到最低监督级别，申请人未能履行其举证责任，证明其处于推进其向美国市场的公司和个人提供咨询和培训服务这一事业的有利地位。此外，职业个人陈述反映的是继续在其目前公司工作的意图，而非提供咨询服务。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。

我们还注意到，申请人能否实现其中短期目标具有推测性。申请人必须在初次提交申请时即确立豁免资格。见8 C.F.R. § 103.3(b)(1)（规定申请人必须在提交申请时确立所请求利益的资格）。另见Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45, 49（Comm'r 1971）（规定“国会无意使一项因受益人当时不符合资格而被正当驳回的申请，在日后受益人可能根据新的事实情况变得符合资格时获得批准。”）。

由于所认定的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝处理并特此保留申请人关于Dhanasar第三项要件的上诉论点。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25（1976）（“法院和机构无需对其裁决对结果而言并非必要的问题作出认定”）；另见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处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项和第二项要件，我们认定其未能作为裁量事项证明其符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为裁决的独立且替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。