APR022024_07B5203 · 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：30185369 日期：2024年4月2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）

申请人是一名飞行员，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，以及对该分类所附职位邀请要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

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豁免该分类的职位邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有以优势证据证明资格的举证责任。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。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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础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。其次，申请人必须证明其值得行使自由裁量权，豁免职位邀请要求，因为其符合“ 国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 889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）可作为自由裁量事项1授予国家利益豁免，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；以及

1 另见Flores v. Garland，72 F.4th 85, 88（第五巡回法院2023年）（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授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

• 综合权衡，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人是持有高级学位的专业人士。2 尚待确定的其余问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

申请人称其拟议事业是成为一名飞行员。3 他进一步称其在航空领域拥有超过十一年的经验。他目前受雇于担任波音737的机长/教员。最初，申请人通过律师表示，他打算“ 推进其作为飞行员的职业生涯 ”。在对其证据请求（RFE）的答复中，他表示计划“ 通过在美国国内和国际运输乘客和货物，在所有行业产生积极的经济影响；在社会层面，通过运输器官和人道主义飞行。 ”

在初始提交时，且与提交相关，申请人提交了一封说明信、ETA表格750 B部分、其教育和经验证据、一份专家意见、成就证书，以及一份描述其拟议事业和所主张国家利益豁免资格的职业计划。他还提交了会员资格证据、就业核实信、推荐信以及行业报告和文章。

在初始审查后，审理主任发出了证据请求（RFE），给予申请人机会提交额外证据以确立其国家利益豁免资格。申请人对RFE的答复包括一封说明信以及一份新的职业计划和陈述信、三封额外推荐信，以及行业报告和文章。

在答复RFE时，申请人再次表示其“ 计划是在美国继续其作为飞行员的职业生涯 ”。

在审查申请人的答复后，审理主任认定申请人已证明其持有高级学位。此外，审理主任认定申请人的事业具有实质价值，且申请人处于有利地位以推进该事业。然而，审理主任认定申请人未提供充分证据证明拟议事业具有国家重要性，或综合权衡，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

审理主任认定，申请人关于其作为专业飞行员的一般经验将为美国航空业和更广泛经济带来积极成果的主张，未能证明其拟议事业的更广泛影响。具体而言，审理主任认定申请人未证明其拟议事业将具有更广泛影响，或

2 记录显示申请人持有2011年授予的相当于美国硕士学位的学历。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。
3 虽然申请人提到他将“ 还培训他人 ”，但他在提交的证据中未充分展开其拟议事业的这一方面。其事业的教员方面从属于其作为商业飞行员的主要事业。

在某一特定领域内具有国家或全球影响，其事业具有雇用美国工人的重大潜力，其事业将产生重大积极经济影响，或其事业将广泛增进社会福利。

在上诉中，申请人提交了一份法律书面论证意见，并主张审理主任“ 施加了超出条例规定的新颖实质性和证据性要求 ”。此外，申请人主张“ 没有任何情况最终可能导致对其拟议事业在美国的国家重要性产生合理怀疑 ”。4 因此，申请人主张，对其申请的否决“ 违反法律或政策，且无记录证据支持 ”。

申请人主张审理主任施加了新颖的证明标准，且未客观考虑证据。然而，申请人未指明审理主任的新颖标准，也未描述其与优势证据标准有何不同。本办公室同意申请人，优势证据标准适用于本案，审理主任在本事项中适用了该标准。见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. at 375-76。

关于国家重要性的问题，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，本办公室关注“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。见Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有国家重要性的事业示例：在“ 某一特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进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“ 雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。

申请人主张其拟议事业将具有“ 广泛影响，因为其不仅具有国家范围，而且具有国际范围，并将由于其专业活动的连锁效应产生重大国家利益 ”。申请人称其工作将有利于其个别假定雇主、航空公司整体、政府、企业和货运托运人。

即使采信申请人指出航空业劳动力短缺的行业报告和文章，申请人也未表明其作为飞行员工作的具体拟议事业如何可能具有“ 在某一特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的影响 ”以及更广泛影响，例如“ 雇用美国工人的重大潜力或……其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。申请人未提供任何研究、商业计划或预测，说明其拟议事业将如何影响其特定雇主以外的任何人。申请人未证明其作为飞行员的工作将如何改善全国性短缺或引发重大积极经济影响。同样，证据未显示申请人的事业将广泛增进社会福利，或如何具有雇用美国工人的重大潜力。尽管申请人提供了其航空执照、良好工作推荐和专家意见的证据，但这些项目主要涉及他是否处于有利地位，而审理主任

4 申请人主张审理主任“ 未适当考虑 ”若干文件，包括其简历、职业计划和推荐信。然而，这些文件涉及申请人是否处于有利地位以推进其事业，而审理主任已认定申请人处于有利地位。

审理主任已经认定他符合的是（而非国家重要性）。申请人未能以优势证据证明，担任飞行员将产生Dhanasar所设想的那种更广泛的影响。

例如，2022年一篇题为“ Airlines face severe pilot shortage as summer travel season nears ”的文章指出，“ 疫情使本已暗涌的飞行员短缺达到沸点，令美国各航空公司争相招聘足够多的飞行员，以将航班时刻表恢复到满负荷运力。 ”5另一篇题为“ American Airlines will end service to four cities in September citing pilot shortage ”的文章解释说，“ 飞行员短缺一直是全行业的问题。 ”尽管申请人提出了美国存在飞行员短缺的证据，但这些文章和报告的证据价值有限，因为它们并未证明申请人的拟议事业将如何切实影响这一短缺。这些文章和报告既未提及申请人的姓名或其拟议事业，也未提供任何可显示该事业广度的指标性洞见。

申请人称其拟议事业是在美国担任飞行员。就其所涉范围而言，申请人提出的证据不足以证明其事业将具有国家重要性。“ 在认定国家重要性时，审理人员的分析应着眼于受益人将要从事的工作，而非具体的职业分类。 ”6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1)，https://www.uscis.gov/policy-manual。正如Dhanasar案中申请人所提议的教学活动未被证明对STEM教育领域具有更广泛影响一样，本案申请人也未证明其拟议事业将在航空领域对美国经济产生超出从申请人飞行员服务中受益的公司的更广泛影响。申请人在其RFE答复中提交的更新职业计划和陈述称，“ 由于美国的大陆面积，美国经济高度依赖商业航空。 ”此外，他还主张“ 航空是现代全球经济的重要组成部分。 ”然而，其职业计划并未明确阐述其事业究竟将如何缓解他所提及的短缺，以达到国家重要性的标准。

申请人还提交了一封由_____教授撰写的专家意见书，其所属机构为 。我们认可该专家意见书包含了对“ 申请人拟议事业 ”国家重要性的分析。在其分析中，I教授提供了有关航空对美国重要性的背景信息。他进一步描述了当前航空公司飞行员短缺的情况，并预计该短缺将持续到未来。I教授称，“ 美国将从像申请人这样经验丰富的商业飞行员所具备的专业知识和技能中大为受益。 ”I教授的分析中所缺失的是申请人涉及其事业的任何具体计划。I教授未就申请人担任飞行员的事业将如何以任何具体方式使除申请人及其未来雇主之外的主体受益作出任何论述。作为自由裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考性意见。Matter of Caron Int'l. Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存有疑问，我们将不予采纳或给予其较低权重。Id. 对于个人是否符合所寻求福利的资格，最终作出裁定的是我们；提交专家意见书并非资格的推定证据。Id.

5 尽管我们仅讨论了这些文章和报告中的抽样，但我们已审阅并考虑了每一份。

在此，该专家意见书的证明价值甚微，因为该意见并未切实论述任何拟议事业的细节以及其为何具有国家重要性。I教授未解释该事业将如何对美国经济产生实质性而非增量性的影响。

由于申请人未能确立Dhanasar框架第一要件所要求的其拟议事业的国家重要性，他不符合国家利益豁免的资格，进一步讨论第二和第三要件将无实际意义。如上所述，我们保留申请人对Dhanasar其余要件的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25.

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar第一要件分析框架所要求的国家重要性，我们认定申请人未能确立国家利益豁免的资格，或在自由裁量上不具备获得该豁免的正当理由。

裁定：上诉被驳回。