APR072025_05B5203 · 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：37655098 日期：2025年4月7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）

申请人是一名航空专业人士和飞行员，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免。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驳回了该申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。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进行重新审查。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，即作为高等学位专业人士或科学、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。高等学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验相当于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对工作要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“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]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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即作为具有特殊能力的个人。因此，剩余问题是申请人是否根据 Dhanasar 框架确立了国家利益豁免的资格。

Dhanasar 第一项要件，即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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。Id. 本办公室同意审理主任关于拟议事业具有实质价值的结论。然而，尽管申请人已证明拟议事业具有实质价值，记录并未确立其国家重要性。

申请人称其是“ 一名拥有令人印象深刻的飞行和[飞行]教学成功记录的航空运输飞行员 ”。申请人表示其拟议事业是“ 通过为有志成为新飞行员的人提供教育来推进美国航空业，同时努力减少国家当前飞行员和飞行教员的短缺 ”。申请人主张其将加入一家大型航空公司的培训部门，并担任地面学校和模拟机教员。他表示其致力于“ 通过确保下一代飞行员接受高质量培训，对航空业产生重大影响 ”。申请人还解释其将作为飞行员工作，“ 促进国内和国际旅行，从而促进旅游业、商业活动和贸易 ”，刺激经济增长和就业机会，同时进一步帮助减少美国合格飞行员的短缺。申请人还提交了讨论美国经验丰富飞行员短缺并强调航空业对国家经济影响的文章。

在回应审理主任要求补充证据（RFE）以进一步澄清申请人拟议事业实质性性质时，申请人表示其“ 非常熟悉FAA（联邦航空管理局）程序，并可立即为美国[航空公司]公司所用，以缓解合格航空运输飞行员不足的问题 ”。申请人主张其拟议事业将具有雇用美国工人的重大潜力并产生其他实质性经济影响。他强调美国很快将没有足够飞行员满足需求，并指出其将对

[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授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

经济产生直接影响，每年运送数万至数十万人，同时培训未来飞行员。申请人表示其将能够开发“自己的课程”，并能够“作为航空公司、学校和大学飞行或地面教员成功教授学生”。申请人进一步主张其拟议事业与政府倡议一致，包括拜登政府通过《美国就业计划》向机场拨款250亿美元。在提供的职业计划中，申请人还表示其将开始在美国担任飞行员，将其飞行技能贡献给美国航空公司以减少美国飞行员短缺，同时确保乘客安全。他表示其随后将“过渡到飞行教员角色”，将重点转向教育和培训飞行员。

审理主任认定记录未能证明申请人拟议事业的国家重要性，理由是其过度强调自身技能和经验以及其行业的重要性，而非其拟从事的具体事业。审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的潜在前瞻性影响及其国家意涵，包括其作为飞行员或飞行员培训者雇用美国工人的重大能力。

在上诉中，申请人指出其提交的“详细商业计划”概述了其拟担任航空公司飞行员和认证飞行教员的角色，主张其将增强航空安全、飞行员培训和劳动力发展，强调其对增强航空安全和航空业规模的影响，称该行业占美国国内生产总值的5%。申请人再次主张其拟议事业将“通过解决持续的飞行员短缺产生可衡量的国家影响”，指出未来十年每年约有14,500个飞行员职位空缺。申请人称其拟议事业将具有“不可否认的国家意涵”，因为其将“通过培训新的高技能飞行员来发展未来劳动力，并增强公共安全和航空公司运营，改善经济生产力和连通性”。

在 Dhanasar 中，本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。Dhanasar at 889。因此，本办公室“寻找更广泛的影响”，指出“[一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为其在某一特定领域具有国家甚至全球影响”。Id. 本办公室还指出，“[一]项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。

申请人就其拟议事业所主张的潜在前瞻性国家影响提供了笼统且无支持的陈述。例如，申请人在其职业计划中表示其计划在美国受雇为航空公司飞行员，强调这一点，并主张这将解决该国所称的飞行员短缺。申请人表示美国飞行员短缺估计每年为14,500人；因此，不清楚填补一个飞行员职位如何会对这一所称的国家航空公司飞行员短缺产生国家影响。

申请人还表示其随后将担任认证飞行教员，通过培训新的高技能飞行员来发展未来劳动力。受益人将如何

主要作为一名在职航空公司飞行员工作，同时以能够对航空业众多不同方面产生全国性影响的水平提供咨询和培训服务，这些方面包括所主张的全国性航空公司飞行员短缺、公共安全、航空公司运营以及整体经济生产力和连通性。申请人对其拟议事业提供的具体细节很少，除提及其在航空和航空培训方面的经验外，仅含糊表示其将在美国航空业获得飞行员和/或飞行员培训师的工作。然而，申请人提供的证据很少，不足以支持这一预期就业，也不足以支持其将如何如所主张的那样对全国性飞行员短缺或全国层面的整体航空安全产生全国性影响。

例如，申请人在上诉中多次强调航空业的规模及其对美国经济的影响，指出其“支撑美国GDP的5%”并每年“为美国经济贡献1.8万亿美元”。这些提供的数字说明的是整个航空业的规模，从而对申请人的主张留下疑问，即其能否通过自身就业对飞行员短缺产生全国性影响，同时还在担任航空公司飞行员的同时影响航空公司运营、安全程序以及航空业的其他方面。总之，申请人未就其拟议计划以及这些计划如何可能产生潜在的全国性预期影响（例如缓解所主张的飞行员短缺）提供足够细节，除在一家航空公司雇用一名合格航空公司飞行员、教员或顾问之外。例如，申请人在上诉中称53%的航空事故归因于飞行员失误，暗示其培训可以缓解这一安全问题。然而，几乎没有具体细节和很少佐证文件来证明其在如此庞大行业中的一家美国航空公司担任一名培训师的潜在就业会对整体航空事故产生全国性影响。申请人未充分详细说明和记录其在航空领域的工作将如何与任何其他类似经验的雇员有实质性不同，从而对其预期全国性影响的可能性留下疑问。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的不一致和模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

申请人经常指出其“作为认证飞行教员的丰富经验”及其“培训和指导有志成为飞行员者和经验丰富飞行员”的能力，表示这种指导和技能传授对劳动力可持续性至关重要。然而，这些并不代表解决所主张的美国航空业飞行员短缺的具体计划，而仅仅是对其技能和经验的讨论。虽然申请人在先前职位中的专业知识和成功记录确实是Dhanasar第二项要件下的考量因素，但第二项要件并不评估事业的预期影响，而是“将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上”。Id. 因此，虽然申请人的背景可能有助于描述其领域和先前工作的性质，但不足以确立其拟议事业的全国重要性。同样，申请人对其先前工作经验的依赖并不能确立其拟议事业的更广泛影响，因为其未表明其先前工作如何对该领域产生了超越其前雇主所获利益的广泛影响。

未指明对领域具体影响的概括性结论性陈述具有很小的证明价值。See e.g., 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Dhanasar at 893。此处同样，

记录未表明申请人的拟议事业将以与全国重要性相称的水平充分更广泛地影响航空领域。

记录也未确立申请人的事业“ 具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。 ”Id. at 890。尽管申请人提交了含糊且不具体的商业计划，声称其将在一家航空公司担任一名潜在的航空公司飞行员和/或培训师，但其未适当证实这如何会对一个其称为每年为美国经济贡献1.8万亿美元的行业产生全国性影响。申请人未提交具体且有针对性商业计划，而是提供关于影响商业航空安全、商业航空公司和公务航空的运营效率与扩张、所主张的全国性飞行员短缺以及其他全国层面问题的泛泛主张，其中每一项都可合理地被认定为更大行业中各自独立且庞大的部分。例如，申请人未提供任何证据支持其将在拟议培训和咨询活动中受雇于一家总部位于美国的航空公司。

尽管申请人工作产生的任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但其未充分解释可直接归因于其拟议工作的预期影响，也未确立其事业将如何影响经济萧条地区。我们承认申请人主张合格飞行员存在短缺；然而，工人短缺及其填补一个职位的能力本身并不能确立拟议事业可能具有预期全国性影响。再次，在确定全国重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar at 889。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

基于所讨论的全部理由，证据未确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的全国重要性。

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，我们认定其未确立有资格或另行在自由裁量上值得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格及上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“ 法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人另行不符合资格时拒绝审理上诉中的替代性问题）。

命令：上诉被驳回。