APR082024_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

案卷号：30633814 日期：2024年4月8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）

申请人是一名航空公司机长兼飞行教员，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或具有特殊能力的外国人，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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，认定记录未能证明豁免该分类的工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。现本事项依据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)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。

经重新审查，本办公室将驳回上诉，因为申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因此未满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要求。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。由于这一已认定的否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室不再审理并在此保留申请人就Dhanasar其余要件提出的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出裁决所不必需的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得对工作要求 “ 符合国家利益 ” 行使自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关

法规均未界定“国家利益”一词，但 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：

- 拟从事的事业兼具实质价值和 national importance（国家重要性）；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；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。

申请人称其拥有超过40年的商业飞行经验。他目前受雇于一家以埃塞俄比亚为运营基地的国际航空公司，担任航空公司机长兼首席TRI/TRE（型别等级教员/考试员）。他表示计划担任航空公司训练机长/教员以及波音777/787飞机的“全动”模拟机教员。

在初次提交时，申请人提交了说明信、其教育和经历的证据、雇主信函、推荐信以及执照。

初次审查后，审理主任发出了补件通知（RFE），给予申请人机会提交额外证据，以尝试证明其符合EB-2分类和国家利益豁免的资格。申请人对RFE的答复包括一份书面论证意见、一份ETA表格750 B部分、一份ETA表格9089、其教育和经历的额外证据以及推荐/工作信函。

在答复RFE时提交的书面论证意见中，申请人同样表示其拟从事的事业是“寻求担任波音777/787航空公司训练机长和模拟机教员的职位”。他表示自己“已与飞行训练管理层就[其]可能被聘用担任这一空缺职位达成初步协议，尚待取得工作许可”。最初，申请人提供了这一潜在工作的联系信息，并表示USCIS可自由联系他们。

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拟从事事业具有实质价值，且申请人处于有利地位能够推进该事业。[3]

[1] 另见 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裁决中）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自由裁量）。

[2] 由于本事项以国家重要性为裁决依据，本办公室保留申请人是否符合EB-2分类的问题。

[3] 本办公室保留关于申请人是否处于有利地位以实现其拟从事事业的裁决。见 INS v.

然而，审理主任认定申请人未提供充分证据证明拟从事的事业具有国家重要性，或权衡之下豁免工作要求（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和飞行教员的一般专长将为航空公司和更广泛经济带来积极成果的主张，未能证明其拟从事事业的更广泛影响。此外，审理主任指出，“ 航空业对美国的重要性本身不足以证明申请人的具体拟从事事业达到国家重要性的水平。 ”

在上诉中，申请人提交了其自行撰写的书面论证意见，并主张“ 存在严重的飞行员短缺，这一挑战超出了个人抱负的范围 ”。他进一步主张“ 美国航空业急需更多飞行员，而合格航空公司教员的稀缺进一步加剧了这一状况 ”。因此，申请人表示“ 一位经验丰富的航空公司教员可以通过向数百甚至数千名有志飞行员传授知识，在帮助缓解这一挑战方面发挥关键作用 ”。他继续表示“ 随着时间的推移，我将培训数百至数千名飞行员，使其达到最高行业标准 ”。然而，他承认“ 仅凭我的资历可能无法立即解决严重的飞行员短缺问题，因为它不同于突破性技术或革命性发明 ”。

在确定国家重要性时，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“ [外国人]拟从事的具体事业 ”。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业示例，即“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的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“ 具有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。

本办公室注意到，申请人对其过往工作经历及其在国外的 重要性的概述，对于确定拟从事事业是否具有国家重要性并不重要。申请人的过往工作经历和成功记录对于Dhanasar第二项要件（即个人是否处于有利地位能够推进拟从事事业）具有重要性，而审理主任已认定申请人满足该要件。见 id.

申请人关于美国航空业“ 急需更多飞行员 ”的主张缺乏支持。他未能证明其拟担任飞机机长和飞行教员的事业如何可能具有“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”。此外，申请人未能证明其事业具有更广泛的影响，例如“ 具有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，说明其拟从事的

Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出裁决所不必需的问题作出认定 ”）。

其事业将产生超出其直接雇主以及他将培训的人数不详的学生之外的益处。尽管申请人提供了其航空执照和良好工作推荐信的证明，这些因素支持第二项要件以及他是否处于有利地位以推进该事业。然而，记录中没有充分证据以优势证据标准证明，担任机长和飞行教员将具有Dhanasar所设想的那种更广泛的影响，以达到国家重要性标准。

虽然申请人的事业可能影响他所培训的个人，或影响其工作所在的雇主或航空公司，但这项工作的国家重要性尚未得到充分解释或证实。同样，在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到国家重要性水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。申请人引用了区域航空公司协会总裁兼首席执行官Faye Malarkey Black向众议院运输和基础设施小组委员会所作的证词来支持其主张。她表示，“ 尽管乘客需求飙升，但日益恶化的飞行员短缺阻碍了区域航空业从疫情中复苏，并正在摧毁小型社区航空服务。 ”申请人未表明其拟议事业将如何缓解这一危机从而具有国家重要性。此外，申请人提供的证据不足以证明其拟议事业将特别惠及“ 小型社区航空服务 ”。他坦承，仅担任飞行员可能达不到突破性技术的水平，从而无法达到国家重要性水平。

由于申请人未按Dhanasar框架第一项要件的要求确立其拟议事业的国家重要性，他不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第二项和第三项要件下的因素将无实际意义。如上所述，我们保留申请人关于Dhanasar其余要件以及他是否符合EB-2分类的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

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，我们认定申请人未确立国家利益豁免的资格，或未在自由裁量权范围内以其他方式值得获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。