APR122024_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：31346301 日期：2024年4月12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，寻求作为持有高级学位的专业人士获得第二优先移民分类（EB-2），并寻求豁免附属于该EB-2移民分类的工作邀请要求。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申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。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。

I. 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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格，其随后必须证明其值得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。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (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：

[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）。

- 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拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

同上，第889页。

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。有待确定的剩余问题是申请人是否已证明豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但不具有国家重要性。[2] 在确定国家重要性时，本办公室关注“外籍人士拟从事的具体事业”，并审查记录申请人工作“潜在预期影响”的证据。同上。

对申请人拟议事业的初始描述未提供具体细节，仅表明其打算继续建立作为飞行员、飞行教员或航空安全专家的职业生涯。申请人初始申请所附的说明信将其拟议事业描述为继续“其在美国作为飞行员以及作为面向目前在该领域或即将进入航空领域的其他飞行员的飞行教员的职业生涯”。在其专业陈述中，申请人表示“我打算继续运用我在航空领域的专业知识和知识，致力于在航空公司担任飞行员和航空安全专家的工作”。申请人还补充说，“我确实打算投入我全部的领域经验，作为博士生继续我在航空运营和飞行安全领域的承诺”，以“进一步继续我的职业生涯，担任大学的助理教授和研究员”。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人表示其目前受雇于I I，担任“高级飞行运营教员（SFOI）”，其目标是在I 继续晋升为教员飞行员。审理主任认定“自申请人未能证明其在本案中的拟议事业足以超越其雇主I I及其客户和员工，从而对行业或领域产生更广泛的影响”。本办公室同意审理主任的意见。

在上诉中，申请人主张审理主任未适用适当的证据标准，且未对提交的证据给予“适当考虑”，具体包括其简历、职业计划、其在该领域工作的文件、推荐信和行业报告。

关于本事项中的证据标准，申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。换言之，申请人必须证明其主张“更有可能”或“很可能”为真。为确定申请人是否已履行其举证责任

[2] 审理主任进一步认定，申请人根据Dhanasar分析框架的第二项要件处于有利地位以推进其事业，但未满足第三项要件。

在优势证据标准下，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上，第376页；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，本办公室认定审理主任权衡了证据，以评估申请人是否已以优势证据证明其满足Dhanasar框架的第一项要件，但认定证据整体缺乏证明价值。

申请人支持其事业具有国家重要性的证据主要包括行业报告和文章，涉及美国航空公司飞行员短缺以及航空业的重要性。在上诉中，申请人再次主张“公共安全和公众对航空旅行的信心是国家优先事项”，且“[其]在解决飞行员短缺这一关键国家问题中的作用是实质性的”。本办公室认可航空业和飞行员职业的价值，但仅仅在重要的领域、行业或职业中工作不足以确立拟议事业的国家重要性。本办公室也不被申请人关于拟议事业因飞行员短缺而具有国家重要性的主张所说服，因为其未提供充分证据证明I 的一名飞行员或飞行教员将影响或显著缓解所主张的国家短缺。此外，合格工人短缺问题由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

在Dhanasar中，本办公室指出“我们寻找[拟议事业]的更广泛影响”，且“[一项]事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响，如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响”。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。在此，申请人未提供充分证据证明其技能不同于或优于美国现有和正在使用的技能。申请人提交了数封推荐信，证明其在巴西作为飞行员和航空安全监察员的工作经验，但这些信件并不支持申请人的方法或专业知识将以达到国家重要性的方式显著影响航空领域。

大多数推荐信由申请人的同事撰写，他们曾在巴西空军服役，并证明申请人作为飞行员的技术能力和胜任力。部分信件讨论了申请人在调查航空事故方面的贡献，以及参与起草一项帮助航空事故受害者及其家属的立法。我们承认申请人是一名经验丰富的飞行员和航空安全监察员；但申请人的专业知识和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转向外籍国民”。Id. at 890。在此，推荐信未提供充分信息以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。
申请人还提交了一份来自I_____的专家意见信，I_____是_____航空系的一名讲师。该专家信讨论了申请人的教育和就业背景，并宽泛地论述了美国航空公司飞行员短缺问题，但未讨论申请人未来事业的细节及其具体影响。该撰写人进一步发表意见称，“拉丁美洲有着培养具有特殊技能和熟练度飞行员的历史，原因在于苛刻的地形和区域着陆条件”，并得出结论称“所有从事飞机和飞机设备业务的公司都可以从投资拉丁美洲中获利”，以及“在美国境外开展业务或计划在美国境外建立业务的美国航空公司将受益于像[申请人]这样经验丰富的飞行员的专业知识和技能。”然而，申请人并未

主张他将参与与拉丁美洲航空业的任何合作工作；相反，其事业的重点是在美国继续其作为飞行员或飞行教员的职业生涯。当某项意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，USCIS无需接受该意见，或可给予其较低权重。See Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817 (Comm'r 1988)。

我们进一步指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大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。 ”Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。申请人笼统地主张航空业“ 对美国经济不可或缺 ”，其事业“ 支持该行业的稳定和增长 ”以及“ 更广泛航空业的盈利能力和效率 ”。然而，申请人未以相关证据支持其主张，以表明在某一特定航空公司的个人工作将在某一特定地区或经济萧条地区产生大量收入或就业，如Dhanasar所设想的那样。申请人必须以相关、具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。

综合考虑全部记录，我们得出结论，申请人未充分描述或证明其未来工作如何在该领域内达到具有国家重要性的水平。记录未显示申请人拟从事的具体工作将提供推动行业进步的原创性创新，或该工作在该领域具有更广泛的影响。证据未充分阐明其特定拟议事业将如何在其当前雇主及其客户之外具有国家重要性。

基于这些理由，我们得出结论，申请人未确立拟议事业的国家重要性，不符合Dhanasar的第一项要件。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，进一步分析其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格将无实际意义。3

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，我们认定申请人未作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为独立的替代裁判依据。

命令：上诉被驳回。

3 See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对裁判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)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。