APR172023_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：26399878 日期：2023年4月17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，寻求作为特殊能力个人的第二优先移民分类，以及对此EB-2分类所附工作要求国家利益豁免。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豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。1

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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

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、艺术或商业领域特殊能力个人。该法第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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

• 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；

1 审理主任错误地告知申请人其没有上诉权。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(ii)；AAO实践手册，第1.4(a)章，https://www.uscis.gov/aao-practice-manual；以及 https://www.uscis.gov/archive/appeals-of-denied-petitions-under-the-jurisdiction-of-the-administrative-appeals-office-aao-by。由于申请人及时提交了上诉，审理主任的错误为无害错误，对本上诉的审理没有负面影响。
2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

- 该个人处于有利地位以推进拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合作为特殊能力个人的第二优先移民分类资格。因此，上诉中待裁定的剩余问题是申请人是否已证明豁免工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

第一项要件涉及具体拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人最初提供了一份声明，其中表示：

我打算继续担任商业/私人飞机飞行员、机长/指挥官，并扩展我的培训和技能，以同时发展我的职业生涯，成为能够支持新飞行员和/或我同行专业发展的教员和检查员。

在此意义上，我计划利用我在航空业的长期经验来从事这一工作，这些经验使我取得了显著成果、担任重要职位、帮助培养多名新飞行员进入大型航空公司的职业生涯，并支持我在世界各地、尤其是美国的同行的发展。我还打算通过分享我的经验给新专业人士并使他们能够在航空公司中发展关键任务，来帮助美国航空业满足其飞行员短缺问题。

凭借我在航空领域的丰富经验，我计划与美国市场的新专业人士分享我的能力，以帮助他们推进职业生涯。我完全有资格评估我同行的表现，特别是那些将作为我的副驾驶飞行的飞行员。我作为机长的经验对新飞行员的培养至关重要。此外，经验丰富的飞行员在航空公司评估专业人士方面发挥着重要作用。因此，利用这些技能，结合我现在已超过10,000小时的飞行经验，我期望帮助美国市场的大型航空公司发展，并帮助他们找到符合其需求的专业人士。

此外，我坚信我在美国的持续存在将使我能够迅速在我从事的领域进一步推进，因为美国拥有世界上最大的航空市场。我拥有作为商业飞行员的丰富经验，曾为市场上最重要的机队工作。我的广泛经验结合我通过所有专业化所获得的技能，使我成为一名独特的专业人士，具备为其他飞行员提供资格认证基本服务的地位。由于这一背景，我将不仅作为飞行员服务于美国航空市场，而且在不久的将来，作为一名能够与航空公司合作开发未来新培训和考试系统的专业人士。

在回应审理主任的补充证据要求时，申请人声称：

……我打算担任商业和航空公司飞行员，驾驶飞机，作为副驾驶或机长，运输乘客和货物，不仅为航空业做出贡献，也为需要航空继续增长和发展的多个行业做出贡献，如旅游、商业和物流。此外，我计划成为教员和检查员，因此我将培训、认证和培养新飞行员，从而帮助满足困扰美国航空业的新飞行员需求和短缺问题。

必须强调航空业对美利坚合众国的重要性。航空运输是全球经济繁荣的主要贡献者。航空提供了唯一快速的全球运输网络，这使其对全球商业和旅游至关重要，此外还在促进每个国家的经济增长方面发挥着关键作用……

……我期望利用我作为飞行员的技能继续我在航空领域的工作，为美国的航空公司提供服务，这个国家拥有世界上主要的航空公司。我作为飞行员的工作对业内任何企业都至关重要，因为如果没有飞行员，航空公司就无法运营。通过我作为航空公司飞行员的工作，我将通过定期或非定期航班运输人员和货物，为美国国家物流行业的发展和维护做出贡献。此外，我打算成为教员和检查员，通过培训新飞行员和支持我同行的发展来支持航空业的发展。

……我打算继续担任飞机飞行员，不仅支持该领域的公司，而且支持整个行业维持其在世界上的霸主地位。我计划利用我在航空业的长期经验，作为商业航空或航空公司飞行员来从事这一工作。必须强调，并非所有飞行员都能像我一样担任商业和航空公司飞行员。只有少数飞行员有足够资格担任航空公司飞行员，这需要多年经验和至少1,500小时的飞行时间。在此意义上，如果获得美国居留权，我的主要目标是帮助急需合格飞行员执飞的航空市场。合格专业人士的缺乏已经产生了重大后果，例如航班取消，而正如已经表明的那样，航班的缺乏损害了多个相关市场，特别是人员和货物物流以及旅游业。

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。在上诉中，申请人坚持认为：

……他的计划是稳健且有益的，在许多职责中，包括担任航空公司飞行员，驾驶飞机，作为副驾驶或机长，运输乘客

和货物，不仅为航空业做出贡献，也为依赖航空继续增长和发展的多个行业做出贡献。他的工作还将在国内和国际运输人员时支持国家的社会发展。此外，[申请人]还打算获得飞行和机型等级教员及检查员的执照，培训、认证和培养他的同行和新飞行员，从而帮助航空业的发展，包括对抗当前的飞行员短缺问题。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人必须证明其作为飞行员或教员的服务具有国家重要性，而不是飞行员、航空业或受航空影响的广泛商业领域或行业的国家重要性。在 Dhanasar 中，我们指出我们寻求拟议事业的“ 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。 ”Id。我们还指出，“ 一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性的积极经济影响，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。 ”Id. at 890。

此外，尽管申请人强调其“ 培训和技能 ”、“ 长期经验 ”、“ 丰富经验 ”和“ 广泛经验 ”，但申请人在其领域的经验和能力涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人身上 ”。Id. at 890。此处的问题是，他拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。在此，申请人未证明继续其作为飞行员或教员工作的预期影响达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 中，我们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。Id. at 893。记录未显示其个人飞行员或教学服务如何能够充分延伸至其潜在或未来雇主或学生之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响行业或美国经济。

此外，申请人强调美国劳动力中飞行员的短缺，并主张“ 重要的是要记住，航空作为科学，是 STEM [科学、技术、工程或数学] 专业的一部分 ”，并且联邦航空管理局“ 正在通过确保航空航天专业熟练人员持续进入劳动力队伍来跟踪日益增长的航空雇员短缺，从而确保未来美国航空业的强劲。 ”关于第一项要件，与所有案件一样，证据必须证明 STEM 事业既具有实质价值又具有国家重要性。3 许多旨在推进 STEM 技术和研究的拟议事业，无论是在学术还是行业环境中，不仅具有实质价值

3 一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://uscis.gov/policymanual。

相对于美国科学和技术利益，而且具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。4 另一方面，例如 STEM 中拟议的课堂教学活动可能相对于美国教育利益具有实质价值，但此类活动本身通常不表明对更广泛的 STEM 教育领域的影响，因此通常不会确立其国家重要性。5 因此，仅仅从事 STEM 领域的事业并不自动证明符合国家利益豁免的资格。在本案中，申请人不打算推进 STEM 技术和研究。相反，申请人寻求作为飞行员或航空教员的就业。在此，申请人未确立其个人就业将如何影响国家航空就业水平或更广泛的美国经济，以符合国家重要性。重要的是要注意，飞行员以及航空教员的短缺并不使他的拟议事业在 Dhanasar 框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

最后，申请人未确立其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供实质性的积极经济影响。在没有关于其作为飞行员或航空教员的具体服务可归因的任何预期美国经济影响或创造就业的相关证据的情况下，记录未显示申请人的服务对美国区域或国家经济产生的任何利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。

由于记录中的文件未确立其拟议事业的国家重要性，如 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求，申请人未证明符合国家利益豁免的资格。因此，根据 Dhanasar 中概述的第二和第三项要件对其资格进行进一步分析将没有实际意义。6

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，我们认定他未证明符合国家利益豁免的资格，或以其他方式在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。

4 Id。
5 Id。
6 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出决定不需要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本来就不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代问题）。