APR242024_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：30336042 日期：2024年4月24日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名商业航空公司飞行员，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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer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否决了该申请，认定申请人未能证明其符合所请求分类的资格，也未能证明豁免该分类的职位offer要求（从而豁免劳工证）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。

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符合所请求分类的资格，也未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因此，其未满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要求。参见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，本办公室拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar其余要件的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出其结论所不必要的问题作出认定”）；另参见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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

I. 法律

为证明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。特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足以下至少三类证据类别的文件。

至少三类六类证据类别。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。

一旦确立基础EB-2分类的资格，申请人随后必须证明其值得“ 在国家利益 ”下对职位offer要求行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“ 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）可作为自由裁量事项3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国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

II. 特殊能力

首先要处理的问题是申请人是否确立了其EB-2分类的资格。申请人主张作为特殊能力个人具备资格。4 审理主任认定，记录表明申请人满足了特殊能力认定中六项标准中的三项。然而，审理主任认为，尽管申请人具有相当于美国学士学位的学历记录、至少十年商业飞行员全职经验以及执照，但证据不支持认定申请人具有显著高于该职业通常所遇水平的专业知识。因此，在最终实质审查中，审理主任认定证据未能确立申请人作为特殊能力个人的资格。

在上诉中，申请人对审理主任的决定持异议，并依据记录中已有的证据，逐一论述其主张可确立其资格的8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)各项标准。他表示审理主任“ 针对特定证据片段 ”，并错误适用了最终实质审查的适当审查标准。

在根据该法第203(b)(2)(A)条确定个人是否具有特殊能力时，拥有来自学院、大学、学校或其他教育机构的学位、文凭、证书或类似奖项，或特定专业或职业的执业执照或认证，

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力外国人情形下的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 另参见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自由裁量）。

4 申请人在本程序中从未主张其属于持有高等学位的专业人士。

其他教育机构，或特定专业或职业的执业执照或认证，本身不得被视为此类特殊能力的充分证据。该法第203(b)(2)(C)条。在申请人满足这些初步证据要求后，本办公室随后在最终实质审查中考虑所提供材料的整体，并评估记录是否表明申请人具有特殊能力。参见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，即先清点文件，然后在满足所需标准数量的情况下，结合最终实质审查予以考虑）；另参见Visinscaia v. Beers, 4 F. Supp. 3d 126, 131-32 (D.D.C. 2013)；Rijal v. USCIS, 772 F. Supp. 2d 1339 (W.D. Wash. 2011)。这一两步分析与本办公室的认定一致，即“ 真相不能仅凭证据数量而应凭其质量来确定 ”，也与以下原则一致：本办公室“ 对每一证据的关联性、证明价值和可信度，无论单独还是在证据整体的背景下，进行审查，以确定待证事实是否很可能为真。 ”Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

审理主任充分分析和讨论了记录中的证据，在最终实质审查中考虑了证据的整体以判断申请人的资格。在本办公室对申请人基础分类资格的重新审查中，本办公室同意审理主任的意见，并认定申请人未能证明其是特殊能力个人。因此，本办公室采纳并维持审理主任决定的这一部分。参见Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另参见Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并维持下级决定的惯例“ 已被所有直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受 ”）；Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996)（加入八个巡回法院的意见，认定上诉审理者可采纳并维持下级决定，只要其对案件给予“ 个别化考虑 ”）。

III. 国家利益豁免

申请人表示，他是一名经验丰富、技术娴熟的航空公司飞行员，持有多个国家的执照，在航空领域拥有超过11年的经验，操作和培训他人驾驶多种飞机。其拟从事的事业是继续在航空领域工作，填补美国的飞行员职位，并培训现任航空专业人士。他表示：“ 我可以担任机长（Captain）；副驾驶；航空公司、航空学校或大学的教员；私人飞行员；培训经理；飞行标准、安全或模拟机教员。 ”申请人创建了自己的公司J I，通过该公司他计划向合作伙伴提供教育项目，包括“ 航空学院、学院、大学、美国航空公司、飞行员工会、航空咨询集团、固定基地运营商、国家机场以及FAA（联邦航空管理局） ”。

在初始提交时，申请人提交了其教育和经验的证据，以及一份描述其拟从事事业并主张国家利益豁免资格的个人陈述。他还提交了推荐信和支持信，以及讨论航空业和美国飞行员短缺的行业报告和文章。

经初步审查后，审理主任签发了一份补件通知（RFE），给予申请人机会提交额外证据，以尝试证明其符合所请求分类及国家利益豁免的资格。申请人对补件通知的答复包括部分以下内容：

额外的推荐信和支持信、关于航空业的额外文章、额外的个人陈述、一份商业模式以及一封专家意见书。

在审查申请人的补件答复后，审理主任认定申请人已提交充分证据证明其拟从事的事业具有实质价值。然而，她认定申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，也未能证明其处于有利地位以推进其拟从事的事业。审理主任进一步认定，对Matter of Dhanasar框架第三项要件（即权衡后豁免职位邀请要求及因此豁免劳工证要求是否对美国有益）进行进一步分析将无实际意义。审理主任特别指出，记录未“记载[申请人]计划如何创建其‘航空教育项目’……也未证明这样做将如何为该领域整体带来实质性经济利益。”此外，审理主任指出，记录未证明申请人在航空领域的知识和经验“已在该领域产生积极讨论，从而使其处于有利地位以推进其拟从事的事业。”

A. 实质价值与国家重要性

如上所述，审理主任认定，虽然申请人已证明拟从事的事业具有实质价值，但其未能证明该拟从事的事业具有Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884分析框架第一项要件所规定的国家重要性。基于下述理由，我们同意。

第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于个人拟从事的具体事业。该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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。Id., at 889。

在审查全部记录后，我们认定审理主任已适当审查所提供的证据，并依据优势证据标准分析了申请人依据Dhanasar第一项要件提出的国家重要性主张。申请人未能履行其举证责任，提供具有证明力、相关且可信的证据以证明其事业的国家重要性。Matter of Chawathe, 26 I&N Dec. at 376。

申请人依据航空业的重要性以及美国飞行员短缺作为其事业重要性的证据。5 然而，如审理主任所解释，一项事业的重要性并非由其涉及的行业或职业决定，而是由其具体影响决定。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-890。例如，一项事业若在某一特定领域具有全国性影响，或具有产生重大经济影响的显著潜力（尤其是在经济萧条地区），则可能符合条件。Id.

5 我们进一步指出，劳工部通过劳工证程序直接处理美国工人短缺问题。因此，某一职业合格工人短缺本身不足以证明该职业的工人应获得职位邀请要求的豁免。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 885; see also 20 C.F.R. § 656.1。

在Dhanasar案中，我们认定，尽管该非公民作为科学教师的工作具有实质价值，但并未使其符合第一项要件，因为证据未显示该工作将如何更广泛地影响科学教育领域。Id. at 893。我们同意审理主任的意见，在本案中，申请人未提供关于其事业的充分信息以证明其对航空领域的影响将是什么。

根据申请人的个人陈述，其“ 在美国拟从事的事业是提供[其]专业知识……以在美国航空公司内谋求职位……”。然而，国家利益豁免的目的并非为申请人在美国求职提供便利。任何寻求此类豁免的人必须明确其拟从事的“ 具体事业 ”。Id. at 889。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policymanual（“ ‘ 事业 ’ 一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及内容的细节，还应提供该人拟在该职业内具体从事何种类型工作的细节。 ”）。在此，申请人未充分描述其拟从事的事业，其关于作为飞行员和飞行教官的就业“ 将支持全世界数百万个工作岗位 ”的主张不足以证明其事业的影响将如何超越其客户和雇主而扩展至更广泛的航空领域。

我们进一步同意审理主任的意见，即关于申请人作为飞行员技能的证据和论点涉及Dhanasar第二项要件，该要件涉及申请人推进其拟从事事业的能力。Id. at 890。它们并未证明该事业将产生何种影响。申请人还提及由I I的I I准备的专家意见。我们承认该专家意见包含对申请人拟从事事业国家重要性的分析。在其分析中，I I概括描述了申请人的经验，并提供了航空业的事实和统计数据。他概括性地指出，申请人的拟从事事业“ 具有雇用美国工人的显著潜力，并具有其他实质性积极经济影响。 ”然而，I I未讨论申请人具体拟从事事业的细节，包括其雇用美国工人和其他经济影响将如何具有上升至国家重要性水平的潜在预期影响。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。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果意见与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定；提交专家意见书并非资格的推定证据。Id.

在此，该参考意见证明价值甚微，因为它未实质性地涉及申请人具体拟从事事业的细节以及为何其具有国家重要性。其意见具有概括性质，强调申请人的资格并得出结论认为航空业具有国家重要性。“ 在确定国家重要性时，审理人员的分析应聚焦于受益人将做什么，而非具体的职业分类。 ”6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual（着重号为原文所加）。I I未对申请人具体拟从事的事业提供实质性分析，也未表明申请人的技能不同于或优于美国现有和正在使用的技能。

记录未表明申请人的事业将对航空领域产生全国性影响。记录也未量化该事业将产生何种经济利益，尤其是在萧条地区，因此未显示该事业将产生Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”。Id. 因此，申请人未能证明其事业将具有国家重要性。

申请人继续依据其将提供的服务的所称价值、其个人和专业素质及成就，以及商业飞行员的普遍需求。然而，如上所述，证据未充分证明拟从事事业的国家重要性。因此，我们认定申请人未能满足Dhanasar框架所要求的第一项要件。

由于申请人未能证明其拟从事事业具有Dhanasar框架第一项要件所要求的国家重要性，其不符合国家利益豁免的资格，对第二项和第三项要件下权衡因素的进一步讨论将无实际意义。如上所述，我们保留申请人对Dhanasar其余要件的上诉论点。6 See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

III. 结论

申请人未能证明其符合特殊能力个人分类的资格，也未能证明其以其他方式符合EB-2分类的资格。此外，由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所规定的全部三项要件，我们认定其未能证明其符合资格或作为自由裁量事项应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

6 即使我们处理了其余问题，我们仍会驳回本上诉。如上所述，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但申请人未能证明其国家重要性，也未能证明其处于有利地位以推进拟议事业。在上诉中，申请人引用了随原申请和RFE回复提交的相同支持性证据。审理主任在RFE和决定中处理了先前提交的证据，并解释了该证据在证明申请人满足Dhanasar三要件并有资格获得国家利益豁免方面如何存在不足。申请人在上诉中的主张未能证明其满足Dhanasar全部三要件。