AUG272024_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：31679617 日期：2024年8月27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，并请求豁免附属于该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否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合EB-2签证分类的资格。审理主任进一步认定，记录不支持以下认定：豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证，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。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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是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)(A)条。

特殊能力指在科学、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六类证据中至少三类的文件。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。如果申请人满足，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具有所需程度的专业能力，并将

1 如果这些类型的证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉。该法第203(b)(2)(A)条。2

如果申请人确立基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对工作邀请要求给予“国家利益”方面的自由裁量豁免。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：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家级重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将惠及美国。

同上。

II. 分析

申请人主张其有资格以特殊能力个人的身份获得EB-2分类，并表示其打算来美国担任飞行教员。其拟议事业是“教授和培训飞行员，这将促进美国工人的就业并广泛增进美国的社会福祉”。申请人主张其作为航空公司飞行员的职业生涯为其成功担任此角色提供了必要经验。

为符合国家利益豁免的资格，申请人必须首先表明其符合该法第203(b)(2)(A)条下的EB-2分类资格，即作为高等学位专业人士或具有特殊能力的个人。审理主任否决了该申请，部分原因是认定申请人未以特殊能力个人的身份满足EB-2分类。审理主任进一步认定，尽管申请人确立了其拟议事业的实质性价值，但其未确立该事业的国家级重要性、其处于有利地位以推进该拟议事业，或豁免工作邀请要求将惠及美国。本办公室同意申请人未确立其拟议事业具有国家级重要性，并据此驳回上诉。4

审理主任认定，申请人未确立其拟议事业满足Dhanasar框架第一项要素中的国家级重要性要素。具体而言，审理主任认定申请人未确立其拟议事业将在国家或全球层面对该领域产生更广泛影响，或产生实质性积极经济影响。第一项要素

2 USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致认为，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 由于申请人未能推翻审理主任的认定，即记录未确立豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益，本办公室无需处理其是否有资格以特殊能力个人的身份获得EB-2分类。

Dhanasar的实质性价值和国家级重要性要素侧重于该个人提议从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人在上诉中主张，其来美国担任飞行教员的拟议事业将“保护不仅是美国公民而且是我们国家游客的安全”，从而支持经济。其还继续主张其拟议事业将通过“促进美国工人的就业”对经济产生积极影响。本办公室在确定拟议事业是否具有国家级重要性时寻找“更广泛的影响”，且“[一]项事业可能具有国家级重要性，例如，因为其在特定领域内具有国家甚至全球影响。”同上。尽管申请人提供了其作为航空公司飞行员经验的证据，包括雇主和同事证明其能力的信件，但Dhanasar框架第一项要素的审查侧重于“外籍国民提议从事的具体事业”。参见同上。申请人的技能、知识和其领域内先前工作涉及Dhanasar框架的第二项要素，该要素“将重点从拟议事业转移到外籍国民”。参见同上 at 890。此处的问题是，其提议从事的具体事业在Dhanasar第一项要素下是否具有国家级重要性。申请人未提供证据表明其拟议事业将如何影响航空运输业，或以其他方式以如此规模运作以致达到国家级重要性水平。

申请人提供了讨论美国飞行培训和飞行员短缺的行业报告，以及关于航空业的文章。这些文章一般表明商业飞行员和美国航空领域的重要性。然而，它们并未处理相关问题，即申请人提议从事的具体事业的重要性，而非其打算工作的广泛领域的重要性。参见同上 at 889。申请人还提及美国的飞行员短缺，并主张其作为飞行教员的拟议事业将通过培训新飞行员帮助缓解飞行员短缺。然而，提交的证据未确立其拟议事业将如所主张显著减少航空旅行领域的全国劳动力短缺。此外，合格工人短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

在此，本办公室认定申请人未提交证据以确立其拟议事业将充分超出其潜在学生或雇主，以在与国家重要性相称的水平上更广泛地影响其领域或美国经济。由于记录中的文件未确立其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要素所要求的国家级重要性，申请人未证明其有资格获得国家利益豁免。

此外，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关于其在Dhanasar分析框架下符合自由裁量豁免资格以及其符合EB-2分类资格的附加上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另参见

Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

IV. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免资格或另行在自由裁量上值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。