DEC042023_07B5203 · 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：28623345 日期：2023年12月4日

对内布拉斯加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）

申请人是一名飞行员和航空管理人员，寻求以拥有高级学位的专业人士身份获得第二优先就业类（EB-2）移民分类，并寻求豁免附加于该分类的职位邀请要求。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人已证明其为高级学位专业人士，但未证明豁免所需职位邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。本事项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。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得裁量性地豁免职位邀请要求，即符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“国家利益”一词，但 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分析框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项[1]，在申请人证明以下各项时批准国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

申请人拟为 ....l_____.I 工作，担任飞行员和航空管理人员。

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

Dhanasar 框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。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重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任认定证据表明申请人的拟议事业具有实质价值，本办公室同意。然而，审理主任认定证据未能证明拟议事业具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张其为支持国家重要性“ 提交了大量、具有证明力的研究和客观证据，例如业内专家的信函等 ”。然而，他进一步主张USCIS未能考虑该证据并赋予其正确的证明力。此外，申请人称其提交了充足证据支持其主张，并列出了为回应审理主任的证据请求而提供的证据，包括其个人陈述、专家意见信、行业意见信、雇佣邀请函 [2] 以及推荐信。

在其个人陈述中，本办公室注意到申请人强调了航空业的重要性以及美国飞行员短缺的问题。 [3] 然而，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将工作的行业、部门或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，本办公室寻求拟议事业的“ 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内具有国家甚至全球影响 ”。Id.

此外，申请人依据其作为飞行员的培训和技能来证明其拟议事业的国家重要性。然而，申请人的专长是在 Dhanasar 的第二项要件下考虑的，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Id. at 890。此处的问题是申请人是否已以优势证据证明其拟议工作的国家重要性。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室考察记录其工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。尽管申请人称其打算为 I I 工作，担任飞行员并加入若干飞行员协会，但他未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的前瞻性影响达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，本办公室认定记录未显示申请人的拟议事业将充分延伸至其雇主和

[2] 申请人提供了一封来自 l I 的雇佣邀请函，职位为机组排班员 I。

[3] 本办公室进一步注意到，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。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 885；另见 20 C.F.R. § 656.1。

其将驾驶航班的乘客之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响航空业。

此外，申请人未证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为美国带来重大积极经济影响。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或创造就业的证据的情况下，记录未显示其飞行员职位所产生的对美国区域或国家经济的任何利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

本办公室还审查了申请人的推荐信。作者们赞扬申请人在航空业的能力以及使其成为职场宝贵资产的个人品质。虽然这些信件证明申请人的职业熟人对某本人及其工作的高度评价，但它们未就某拟议事业的影响或该影响如何延伸至其雇主之外提供有说服力的细节。因此，这些信件不能证明申请人符合 Dhanasar 第一项要件的资格。
最后，本办公室注意到来自 l I 大学一位教授的意见信。在国家重要性部分，该教授主要讨论了关于美国飞行员短缺和航空业的统计数据。该咨询意见未包含对申请人具体拟议事业或其国家重要性的讨论，而是强调航空领域的重要性。作为裁量事项，本办公室可将申请人提交的意见陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。本办公室最终负责就个人是否符合所寻求利益的资格作出最终裁定；提交专家意见信并非资格的推定证据。Id. 在此，该咨询意见证明力甚微，因为它未有意义地涉及拟议事业的细节以及为何其具有国家重要性。

由于申请人未证明符合 Dhanasar 检验第一项要件的资格，本办公室无需处理其在其余要件下的资格，并在此予以保留。[4] 举证责任在申请人，须以优势证据证明其满足所寻求利益的每项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-376。申请人在此未做到，因此，本办公室认定其未证明作为裁量事项符合国家利益豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。

[4] 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作出“ 纯咨询性认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。