DEC042024_04B5203 · 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：34875431 日期：2024年12月4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）

申请人是一名航空领域的商业飞行员，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》（本法）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，认定记录未能确立申请人作为特殊能力个人的资格，也未能确立豁免所需职位offer（因而豁免劳工证）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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须确立其在科学、艺术或商业领域属于高等学位专业人士或特殊能力个人。本法第203(b)(2)(A)条。特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识程度。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。2 若申请人满足上述标准，本办公室随后将进行最终实质审查，以判定证据整体是否表明其被认可具有所需专业知识程度，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉。本法第203(b)(2)(A)条。

1 若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此前已确认该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。

若申请人确立基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对职位offer要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。本法第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的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项3授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位推进其拟议事业；且
- 权衡之下，豁免职位offer要求将惠及美国。

同上。

二、分析

申请人是一名商业飞行员，寻求以特殊能力个人的身份获得EB-2移民分类，并寻求豁免与该EB-2分类相关的职位offer要求的国家利益豁免。如其职业计划所述，其拟议事业是“继续运用[其]专业知识和技能在航空领域工作……在那里[他]可以帮助填补美国众多可用的飞行员职位”。在该计划中，申请人解释其还可向“美国市场内的公司、培训中心和飞行学校提供[其]培训专长”。在随其对审理主任补件通知（RFE）的回复提交的更新职业计划和陈述中，申请人重申其在美国担任飞行员的意图，并表示“作为飞行教员，[他]还可以通过提供[其]培训专长帮助缓解行业短缺”。

在否决基础申请时，审理主任认定申请人未确立其作为特殊能力个人获得基础EB-2分类的资格。审理主任进一步认定，虽然申请人已确立其拟议事业的实质价值，但其未确立该事业的国家重要性、其处于有利地位推进拟议事业，以及豁免职位offer要求（因而豁免劳工证）将惠及美国。

首先，申请人主张审理主任“在本案中未适用适当的举证标准，而是施加了更严格的标准，并错误适用法律，损害了[申请人]的利益”。除法律另有规定不同标准外，“优势证据”是管辖移民福利申请的举证标准。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375；另参见Matter of Martinez, 21 I&N Dec. 1035, 1036 (BIA 1997)；Matter of Soo Hoo, 11 I&N Dec. 151, 152 (BIA 1965)。因此，“优势证据”是管辖国家利益豁免申请的举证标准。参见1 USCIS Policy Manual E.4(B)，https://www.uscis.gov/policy-manual。虽然申请人主张其已提供证据

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法院（以及第三巡回法院在一份未公布裁决中）一致认为，USCIS授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

足以证明其符合EB-2分类和国家利益豁免的资格，但其未进一步解释或指出审理主任在否决申请时适用了优势证据以外举证标准的任何具体情形。

申请人进一步质疑审理主任关于其未确立作为特殊能力个人获得基础EB-2分类资格的认定。经对记录整体进行重新审查，申请人未以优势证据证明拟议事业在Dhanasar第一项要件下兼具实质价值和国家重要性。4 由于记录中的文件未确立其拟议事业具备Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由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有关其作为特殊能力个人获得基础EB-2分类资格的其他论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；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）。

Dhanasar分析框架的第一项要件——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。在判定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在预期影响。在判定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在预期影响。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“ 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，因为其在某一特定领域具有国家甚至全球影响 ”。同上。本办公室在Dhanasar中认定，申请人的教学活动未达到具有国家重要性的程度，因为其不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。本办公室还指出，“ [一]项事业若具有雇用美国工人的显著潜力，或具有其他实质性积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性 ”。同上，第890页。

申请人主张，其拟议事业的经济影响证明了其国家重要性，并且该事业“ 涉及旅游、商业、创造就业和飞行员教育等关键领域 ”。为支持这一主张，申请人论述了航空业作为“ 快速全球运输网络……通过促进国际贸易和旅游，使其对全球商业至关重要 ”的重要性，并简要论述了旅游和旅行行业的经济影响。申请人还声称，“ 作为机长，他将担任飞机机组的负责人，多个工作岗位直接依赖于他。 ”因此，申请人主张其就业将需要雇用更多机组人员。他进一步声称，作为商业飞行员，他将获得商业航空领域最高薪酬之一，而这一高薪将为美国带来可观的所得税收入。然而，申请人未提交证据表明其事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。

4 尽管我们未逐项讨论每一份证据，但我们已审查并考虑了全部案卷。

Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此外，尽管申请人声称其事业将为美国工人创造就业，但他未提供充分证据表明该事业通过就业水平或商业活动为美国带来实质性经济利益。

申请人在上诉中主张，其拟议事业的国家重要性体现在：通过其作为飞行员的就业以及其拟议事业“涉及培训经验丰富的飞行员和进入航空领域的新人”，将缓解美国飞行员短缺问题。案卷中的大量文章和行业报告也讨论了美国航空公司飞行员短缺问题，以及飞行教员和外国飞行员在解决这一短缺中所发挥的作用。然而，申请人关于其拟议事业因有可能解决该领域劳动力短缺而具有国家重要性的主张，未能说服我们。申请人未证明其拟议事业将显著缓解其所称的国家短缺。此外，合格劳动力短缺问题由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

最后，申请人在上诉中主张，该拟议事业具有国家重要性，因为它“通过增强美国航空劳动力，与联邦交通和经济政策相一致”，并“通过改善航空旅行服务促进经济稳定”。他主张，该事业通过培训新飞行员和提升经验丰富飞行员的技能，“直接支持旨在维护航空安全和运营效率的政府举措”。申请人未指明这些联邦交通和经济政策或举措。即便如此，在作为国家举措对象的行业或部门中就业，其本身并不足以确立某一具体事业的国家重要性。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“外国国民拟从事的具体事业”。Id. at 889。

由于案卷中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于上述驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们进一步拒绝审理并在此保留关于其在Dhanasar框架第二项和第三项要件下资格的其他论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25（指出“法院和机构无需对不影响其所得结论的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7（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）。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架第一项要件的要求，他未能证明其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权范围内有理由获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。