DEC052024_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：34931040 日期：2024年12月5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，寻求被归类为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人员。移民和国籍法（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位offer要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可以授予此项对所需职位offer以及因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明申请人的事业将具有国家重要性、其处于推进该事业的有利地位，或者总体而言豁免职位offer要求将有利于美国。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予以重新审查。Matter of Christa'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。

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。1 由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免职位offer要求符合国家利益。该法第203(b)(2)条。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 指出，在确立EB-2资格后，USCIS可作为自由裁量事项授予国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 非公民拟议的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该非公民处于推进拟议事业的有利地位；以及 (3) 总体而言，豁免职位offer要求以及因此豁免劳工证将有利于美国。

1 审理主任认定申请人符合EB-2分类中特殊能力个人的资格，记录支持该认定。

Dhanasar 检验标准的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于申请人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室审查该拟议事业的具体影响。Id. 例如，如果某项事业在特定领域内具有全国性影响，或者具有产生重大经济效应的显著潜力，尤其是在经济萧条地区，则该事业可能符合条件。Id.

拟议事业涉及继续其航空公司飞行员的角色以及培训和指导新飞行员。审理主任认定，虽然该事业具有实质价值，但其影响未达到国家重要性的水平。在上诉中，申请人提供了一份书面论证意见，主张审理主任未使用优势证据标准妥善审查所提供的文件。

在根据优势证据标准确定资格时，本办公室审查每一份证据的相关性、证明价值和可信度，既单独审查也在全部证据的整体背景下审查，以确定待证事实是否很可能为真。Chawathe, 25 I&N Dec. at 376（引用 Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)）。虽然申请人主张审理主任"未给予其证据适当考虑"或未采用正确的证明标准，但其未提供任何被拒绝通知遗漏的信息或论点的例子，也未指明审理主任的证明标准与优势证据标准有何不同。经审查，申请人未能履行其举证责任以推翻审理主任的拒绝并证明其事业很可能具有国家重要性。Id.; Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

在上诉中，如同在其 underlying 申请中一样，申请人强调美国合格飞行员短缺作为其符合国家重要性标准的证据。然而，在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题不是申请人将工作的行业或职业的重要性，而是该拟议事业的具体影响。Id.; 参见 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什么的细节，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。"）。申请人未具体说明其作为飞行员的就业本身将如何缓解全国性的此类工人短缺。同样，虽然上诉书面论证意见重申了申请中关于申请人将在美国培训和指导新飞行员的主张，但记录未提供关于该事业这一方面的进一步细节。记录未证明申请人的教学将如何以达到国家重要性的水平影响美国飞行员短缺。2

申请人还主张，由于其事业对美国的航空业的重要性，其事业将具有国家重要性。然而，在具有实质价值的领域工作并不意味着某人的事业将具有国家重要性。在 Dhanasar 中，申请人的工作作为

2 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，某一职业中合格工人短缺本身不足以证明该职业中的工人应获得职位offer要求的豁免。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 885; see also 20 C.F.R. § 656.1。

科学教师被认定具有实质价值，但未使其符合第一项要件的资格，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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。同样，虽然本案中申请人的事业属于具有实质价值的领域，但其未确立该事业的国家重要性，因为其未提供文件证明该事业对其未来雇主和客户之外的更广泛航空领域的预期影响。Id.

虽然本办公室认可所提供的关于美国航空业经济重要性的文件，但申请人未提供证据证明哪些经济效应将归因于其具体事业。Id. at 889-90。正如审理主任所指出的，记录未证明申请人作为飞行员的工作本身将如何具有雇用美国工人的显著潜力，或通过商业活动或贸易以其他方式为美国或区域经济提供重大经济利益。因此，申请人未确立其事业将产生 Dhanasar 所设想的"重大积极经济效应"。Id. at 890。

申请人还在记录中表示，其拟议事业将导致航空业的知识传播。这种航空知识传播类似于教学活动。在 Dhanasar 中，本办公室考虑了申请人的教学活动，并认定这些活动未达到具有国家重要性的水平，因为未证明它们对某一事业领域的影响超出对接受教学的群体的直接影响或作用。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。记录未充分支持申请人的航空知识传播通过其教学和指导将对美国航空领域产生影响。记录中没有可识别的或详细的计划，以覆盖比申请人未来据称将直接培训和指导的个人更广泛的受众。

申请人关于为放弃工作邀请要求、从而放弃劳工证要求行使自由裁量权符合国家利益的主张，其明显要旨来自申请人关于其职业重要性、其过去在母国担任飞行员的职业生涯以及对其领域的奉献的主张。但这些属性，尽管对一项事业的成败可能至关重要，却与拟议事业是否提升至国家重要性地位的问题无关。在评估 Dhanasar分析框架的第一项要件时，我们关注的不是个别申请人；我们关注的是申请人的拟议事业。因此，事业的成败，或可能使事业更成功的属性，不如确定拟议事业本身——剥离申请人之后——是否具有能够突显其更广泛影响或积极经济效应上升至国家重要性水平的预期积极影响的属性那样重要。此外，申请人未证明其技术和做法在航空领域具有独特性、创新性或新颖性。因此，证据不支持即使申请人触及广大公众，其服务也会影响航空领域或整个国家的认定。

最后，申请人称其多年的经验、技能和作为飞行员的能力将使其事业具有国家重要性。然而，这些因素涉及 Dhanasar第二项要件，即申请人是否处于有利地位推进其事业。它们与该事业的预期影响无关。申请人未提供文件证明其事业将带来何种影响，或该影响将上升至国家

重要性水平。因此，他不符合Dhanasar检验的第一项要件。由于该问题对上诉具有决定性，我们无需处理申请人在Dhanasar其他两项要件下的资格，并在此保留这些问题。See 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“纯粹咨询性认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

申请人未证明其有资格或以其他方式在自由裁量权层面值得获得国家利益豁免。申请仍将被驳回。

裁定：上诉被驳回。