DEC082023_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

案由：28945526

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）

申请人是一名商业机长，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士和/或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免。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，认定记录未能确立申请人在Dhanasar框架第一和第三项下的资格。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进行重新审查（de novo）。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。

一、法律

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科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员符合资格，其随后必须确立其值得对工作要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。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的框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项 [1]，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

- 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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合 underlying EB-2 分类的资格。因此，剩余问题是申请人是否已确立在Dhanasar框架下获得国家利益豁免的资格。虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

Dhanasar第一项，即实质价值和国家重要性，侧重于该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。

首先，本办公室注意到申请人的大部分证据，如推荐信、陈述以及培训文件和证书，证明的是申请人的教育、经验、能力和技能。申请人的个人和专业资格涉及Dhanasar框架的第二项，该项“ 将重点从拟议事业转移到该外国人 ”。Id. at 890。此处的问题是申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一项下是否具有实质价值和国家重要性。

申请人拟继续其作为空客A320飞机商业机长的工作，同时指导和向有兴趣或已从事航空业职业的年轻一代传授知识。他解释称其拟议事业具有国家影响，因为“ 他能够提供专家建议，通过指导同事和未来机长传授其技能 ”。他指出，“ 作为有色人种，[他]还提供了额外益处 ”。换言之，“ 他作为一名杰出飞行员的存在，将成为新一代多元化航空专业人士的额外动力和灵感 ”。申请人列出了其事业将带给美国的六项益处，包括：

1. 缓解新冠疫情——他随时可以飞行——他能够立即坐上美国航空、达美航空和精神航空或任何其他企业/军方或通用航空公司机长的座位并立即产生价值；
2. 缓解短缺——受过窄体机（空客A320、319）训练的人员存在需求——他能够作为空客窄体机专家立即增加价值；
3. 货运——他能够加入联邦快递或DHL等货运公司并随时准备飞行；
4. 乘客积压需求——他能够随时准备飞行；
5. 导师传授知识——他拥有并继续从事这项工作；以及
6. 激励多元化青年——他拥有并继续从事这项工作。

推荐信和申请人的陈述表明申请人指导初级同事，并且是~----------~的成员。虽然本办公室认可该证据，但申请人未说明他将投入多少时间用于指导

或l I活动，也未解释LJ成员身份在其指导工作中的意义。即使他提供了这些，申请人也未证明其在该领域的工作将如何在该领域产生更广泛的影响。

他主张其事业将通过成功运输人员和货物、航空业的经济重要性以及美国飞行员严重短缺而使美国经济和国家利益受益。申请人强调飞行员和航空领域对经济很重要，其拟议事业将带来实质性的积极经济影响。为支持其关于飞行员短缺和积极经济影响的论点，他提供了大量关于航空业、其经济影响以及航空公司和飞行员所面临挑战的文章。

本办公室认为，某一特定领域的全国性专业人员短缺并不必然确立拟议事业的国家重要性，因为其本身并不确立拟议事业的影响。虽然这些文章和报告提供了有用的背景信息并确立了申请人拟议事业的实质价值，但没有任何参考资料讨论申请人的具体拟议事业。正如审理主任所解释的，在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。见 id. at 889。本办公室认可航空领域的重要性以及解决全国飞行员短缺问题的重要性；然而，申请人未充分解释其作为飞行员的工作将如何解决飞行员短缺或产生达到国家重要性水平的影响。具体而言，申请人未充分分析和证实一名飞行员将如何改善全国性短缺或引发实质性积极经济影响。

申请人强调其拟议事业创造就业、增加收入并加强供应链。在此，申请人将机场和航空业对经济的影响归因于其个人拟议事业。然而，申请人未证明这些益处如何归因于其具体事业。例如，他未证明其拥有招聘或创造就业的权力，也未提供数据表明其作为机长的个人工作将提升国家甚至单个航空公司的收入，且他未说明其运输何种货物或其个人工作将如何影响国家供应链。即使提供了此信息，申请人仍需解释其事业所产生的影响如何达到与国家重要性相称的规模。同样，申请人称其作为飞行员能够提供卓越的安全、安保和客户服务。本办公室同样认为，申请人未证明航空业安全、安保和客户服务的任何提升如何归因于其拟议事业，也未在单个航空公司层面证明此种归因。

在上诉中，申请人提供了额外证据以支持拟议事业的影响，包括申请人的拟议事业目标和动机、旨在推进种族平等的行政命令打印件，以及关于l I的更多细节。申请人拟继续其在 的工作和成员身份，该组织旨在：激励青年；增加航空航天及相关职业中代表性不足的专业人员数量；倡导其成员的关切；并坚持开展包含或涉及行政领导职位和治理委员会中代表性不足群体缺乏问题的讨论。行政命令和联邦

专门针对持续贫困、不平等和机会缺乏的政策，结合关于规模、覆盖范围和地理广度的统计数据，确立了[已隐去]的国家重要性。尽管如此，申请人并未解释其在[已隐去]内的具体工作如何达到国家重要性的水平。他未界定其成员角色，且证据并不表明他是[已隐去]的创始成员、担任其董事会成员或以其他方式影响该组织。此外，他未说明将投入多少时间于[已隐去]的活动。虽然申请人的教学、启发、知识传授和指导可能影响与其共事的个别学生、飞行员、雇主或航空公司，但其在这些领域的个人及累计工作似乎并未达到国家重要性的规模水平。同样，在Dhanasar案中，我们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。尽管申请人继续其在[已隐去]的工作及类似活动的计划值得称赞且有价值，但我们认为这并不必然足以确立拟议事业的国家重要性。

在上诉中，申请人澄清了一人如何能在其领域产生具有广泛影响的全国性重要影响，并援引Wickard, Secretary of Agriculture, et al. v. Filburn, 317 U.S. 111 (1942)作为支持。申请人解释称，Wickard案表明一名麦农如何能够影响全国小麦价格，从而产生对整个农业产业及农业部目标造成负面影响的累积效应。申请人将此情形类比于[已隐去]飞行员，主张其事业之所以重要，是因为若其错误履行该角色，例如不遵守联邦航空管理局（FAA）规则和条例，则整个产业和国家都可能受到损害。我们不否认一人的单一或累积活动能够对整个产业产生广泛影响，从而达到国家重要性的水平。然而，申请人试图通过展示未正确履行工作的重大负面后果来证明达到国家重要性水平的积极影响。我们认为，防止负面效应并不必然足以确立达到国家重要性水平的肯定性积极影响。

申请人向我们提供了额外证据，包括来自[已隐去]航空项目主任[已隐去]的咨询意见、证明申请人持续培训的文件以及薪资信息。我们在提交本上诉的截止日期之后收到该证据。尽管我们无需考虑该证据，但我们仍审查了提交材料，并认定其不能推翻审理主任的认定或我们上述的分析。

III. 结论

记录中的文件未能确立拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一要件所要求的。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。根据Dhanasar所述第三要件对其资格进行进一步分析将无实际意义。

由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于Dhanasar框架下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需

对其结果无需作出决定的问题作出认定”）；see also 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）。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格或在其他方面应获该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。