DEC212023_01B5203 · 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：29157198 日期：2023年12月21日

对内布拉斯加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）

申请人是一名商业航空公司飞行员，寻求根据就业第二优先（EB-2）移民签证类别进行分类，并豁免该类别的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在该类别中拥有自由裁量权，可免除职位offer——以及因此相关的美国劳工部（DOL）认证要求——如果申请人证明对这些美国工人保护措施的豁免将“ 符合国家利益 ”。同上。

内布拉斯加服务中心审理主任拒绝了该申请。审理主任认定申请人作为具有“ 特殊能力 ”的非公民符合所请求的移民签证类别资格。参见该法第203(b)(2)(A)条。但审理主任得出结论，申请人未能证明其豁免请求的实质。在上诉中，申请人主张审理主任忽视了证据并错误适用了判例法。他声称：其拟从事的事业具有“ 国家重要性 ”；他“ 处于有利地位 ”推进该事业；豁免将有利于美国。

申请人负有以优势证据标准证明其符合所请求福利资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经行使重新审查的上诉审查权，参见 Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，我们得出结论，他未能证明其拟从事工作所声称的国家重要性。因此，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须证明其符合所请求的EB-2移民签证类别的资格，即作为持有“ 高级学位 ”的专业人士成员，或在科学、艺术或商业领域具有“ 特殊能力 ”的非公民。该法第203(b)(2)(A)条。为保护美国工人的就业，该类别通常要求潜在雇主向非公民提供职位，并获得DOL认证以在美国永久雇用他们。参见该法第212(a)(5)(D)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(D)。为避免职位offer/劳工证要求，申请人必须证明对美国工人保护措施的豁免将符合国家利益。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

该法或法规均未定义“ 国家利益 ”一词。因此，为裁决这些豁免请求，我们建立了一个框架。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889-91 (AAO 2016)。如果申请人以其他方式符合高级学位专业人士或具有特殊能力的非公民资格，则在其证明以下事项时，可值得获得职位offer/劳工证要求的豁免：

- 其拟从事的美国工作具有“ 实质价值 ”和“ 国家重要性 ”；
- 其“ 处于有利地位 ”推进其预期事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer/劳工证要求将有利于美国。

同上。

二、分析

A. 拟从事的事业

申请人是一名委内瑞拉出生的公民，从小就希望像他的父亲一样成为一名飞行员。高中毕业后，他在委内瑞拉就读了一所飞行员学校，并开始获得飞行认证。他自2015年起担任商业飞行员，最初作为合同飞行员，后来成为一家企业机队的首席。申请人目前持有美国商业飞行员执照，并已获得一家美国主要航空公司的职位offer。他寻求在美国担任商业航空公司飞行员。

B. 所请求的移民签证类别

如前所述，审理主任认定申请人作为具有特殊能力的非公民符合所请求的EB-2类别资格。参见该法第203(b)(2)(A)条。该分类要求在科学、艺术或商业领域具有特殊能力，并具有实质性有利于“ 美国国家经济、文化或教育利益，或美国福祉 ”的潜力。同上。“ 特殊能力 ”一词是指“ 在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇专业水平的专长程度 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

为证明符合该类别的资格，申请人必须首先满足六项证据要求中的至少三项。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A-F)。1 然后，在最终实质审查中，USCIS考虑证据的质量，整体评估该申请。6 USCIS Policy Manual F.(5)(8)(2), www.uscis.gov/policy-manual。该机构必须确定优势证据是否表明申请人拥有显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长程度。同上。

记录支持审理主任的认定，即申请人至少满足了六项证据标准中的三项。但是，与USCIS政策相反，审理主任忽略了进行详细的最终实质审查，未整体考虑证据。相反，未经进一步讨论，审理主任得出结论：“ 已认定受益人符合具有

1 如果这些标准不适用于申请人的职业，非公民可以提交可比证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

特殊能力的个人资格。”由于审理主任关于受益人EB-2资格的决定缺乏分析，我们将予以撤回。参见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)（要求USCIS官员“以书面形式解释拒绝的具体理由”）。

为避免在一审中进行最终实质审查，并且由于我们可以基于另一理由解决本上诉，我们将保留对申请人是否符合所请求EB-2类别资格的审议。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对对其最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性的认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在驱逐程序中，申请人以其他方式不符合救济资格时，拒绝在上诉中处理替代问题）。

C. 实质价值

拟从事的事业无论“具有产生重大经济影响的潜力”还是涉及“研究、纯科学和促进人类知识”，都可能具有实质价值。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。记录显示，申请人计划在美国担任商业航空公司飞行员可以：提高航空旅行安全性和效率；帮助缓解导致航班取消和延误的美国飞行员短缺；并帮助航空公司保持偿付能力并为美国经济创造收入。因此，我们同意审理主任的认定，即申请人的拟从事事业具有实质价值。

D. 国家重要性

在确定拟从事事业是否具有国家重要性时，USCIS必须关注特定事业，特别是其“潜在预期影响”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。“例如，一项事业可能具有国家重要性，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。”同上。具有国家重要性的事业甚至可以仅集中在美国的一个地理区域。同上 at 889-90。“例如，一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”同上。

审理主任认定，缺乏足够证据表明申请人的事业将在“国家层面”影响飞行员短缺和美国航空公司财务困境等重大问题。审理主任表示：“影响范围太窄，不符合国家利益。”审理主任认定，申请人未能表明其工作将影响超过其雇主及其客户的范围。

在上诉中，申请人主张审理主任忽视了证据和论点。他表示，其事业“因通过[他]作为商业航空公司飞行员的就业对航空旅行安全性和效率的长期积极轨迹产生的影响，而达到国家重要性的水平。”他表示，他将通过自愿执飞额外航班以保持航线开放，寻求维持美国农村城市的航空服务。他还表示，其就业将使美国航空业多元化。

申请人进一步主张，USCIS忽视了“[航空]领域在航空服务提供商、机场和机组人员之间的互联性”。（原文强调）。申请人表示，

如果没有足够的飞行员，航空公司将遭受不可靠的航班运营，这对全球飞行模式和航班签派协调产生“多米诺骨牌效应”。他表示，航班中断导致大规模延误、取消和潜在危险的飞行条件，削弱公众对航空旅行的信任，并给航空公司造成收入损失，给旅客带来麻烦。

申请人表示：

没有任何单一个人能够解决这些各不相同且不断演变的问题，但一名年轻、合格且熟练的商业飞行员在美国的存在对国家有益，并将有助于确保数千名平民获得一致且安全的航空旅行，其影响将超越其雇主。他的影响将通过确保有一名有能力的飞行员可供使用、完成旅行航线并阻止代价高昂且复杂的延误和取消，从而促进商业航空旅行的效率。

我们认识到，申请人拟从事的航空公司飞行员工作具有实质性价值。但是，在考虑国家重要性时，我们必须关注该特定事业是否具有全国性影响。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人的特定事业涉及他作为航空公司飞行员的就业。他未解释其特定就业本身将如何在全国层面上影响经济或航空业。他表示他“将有助于确保一致且安全的航空旅行”（强调为后加）。但记录并未证明他的特定事业本身：具有在全国范围内确保一致且安全的航空旅行的潜力。他也未证明其就业本身能够提供足够的航班服务以维持通往美国乡村城市的航线，或证明其聘用本身将大幅使美国航空业多元化。

在 Dhanasar 案中，我们裁定，一项向大学生教授科学、技术、工程和数学课程的有价值提案缺乏国家重要性，因为认定该事业将“更广泛地”影响国家教育的证据不足。Id. at 893。同样，申请人未证明其作为航空公司飞行员工作的有价值提案将“更广泛地”在全国层面上影响经济或航空业。

申请人主张，在考虑其事业的国家重要性时，USCIS 违反了 Dhanasar 的框架。他指出，该先例决定指出：“[W]我们并非仅从地理角度评估预期影响。相反，我们寻找更广泛的影响。”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。该决定还指出：“[W]我们力求避免过度强调事业的地理广度。”Id. at 890。

然而，申请人未举出审理主任使用地理术语评估其事业预期影响的任何实例。审理主任认定，证明申请人的就业将对国家经济或美国航空业产生足够广泛影响的证据不足。但审理主任的决定并未认定或指称该事业的影响仅限于该国的一个地理区域。由于记录不支持申请人的主张，我们认定其不具说服力。

申请人未充分证明其特定事业：将在全国范围内影响航空业或经济，包括经济萧条地区；具有雇用美国工人的重大潜力；或将在广泛层面上增进社会福利。因此，我们将维持申请被拒的决定。

E. 其他拒绝理由

我们关于申请人未证明其拟议事业所主张的国家重要性的结论解决了本上诉。因此，除暂不审查其是否符合所请求的 EB-2 类别的资格外，我们特此也保留审议其关于其定位以推进拟议事业以及豁免据称对美国的好处的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

III. 结论

申请人未证明其拟议事业具有国家重要性。因此，我们将维持申请被拒的决定。

命令：上诉被驳回。